« ... Poichè nelle democrazie pare che il popolo possa fare quasi tutto ciò che vuole, si è attribuita la libertà a questo tipo di governo, confondendo il potere del popolo con la libertà del popolo ».

. . . . . .

« Tutto sarebbe perduto se la stessa persona, o lo stesso corpo di grandi, o di nobili, o di popolo, esercitasse questi tre poteri: quello di fare le leggi, quello di eseguire le pubbliche risoluzioni e quello di giudicare i delitti o le liti dei privati ».

(MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, Libro XI).

A Bianca Maria, Ida, Iacopo, e Diego

AVVERTENZA DELL'AUTORE

Questo saggio è, nella sostanza, un'informazione giornalistica, una notizia (la scomparsa della costituzione) ovviamente commentata sotto la responsabilità dell'Autore: pertanto il testo non è corredato da note, di nessuna utilità in lavori del genere, e anche le citazioni, nel corso dell'esposizione, sono ridotte all'essenziale.

Naturalmente chi pensa che la costituzione sia in vigore e vitalissima perchè, ad esempio, gli sembra in vigore la norma dell'articolo 12 in cui si stabilisce che « la bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di uguali dimensioni » (benchè si sappia che anche il mantenersi fedeli a questa norma comporta difficoltà applicative che riguardano l'esposizione della bandiera), potrà dubitare del fondamento di questa notizia.

CAPITOLO I

LA COSTITUZIONE COME ERA

1. *Se sia opportuno domandarsi se la Costituzione esista.*
2. *Lo spirito della Costituzione.*
3. *L'ordinamento costituzionale qual era.*
4. *Valori ideologici e ordinamento.*
5. *Il significato e il valore dei principi.*
6. *Il principio della separazione dei poteri: una piccola storia.*
7. *La tecnica della separazione.*
8. *La separazione secondo l'ordinamento costituzionale.*

1.

1. In tempi ormai abbastanza lontani e nel complesso più sereni di quelli che attualmente si vivono, vi era — imperante la prima crisi del parlamentarismo — chi pur apprezzando l'austerità e la formale bellezza della facciata di Montecitorio, esprimeva il dubbio che dietro quella bella facciata mancasse il « Palazzo », che il parlamento, secondo l'idea che se ne aveva fra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, fosse praticamente introvabile.

Così oggi, legittimamente ci si può domandare, di fronte all'evidente disfacimento del sistema di governo italiano, se la costituzione d'Italia, il documento scritto, promulgato nel 1947 — nobile e anche bella espressione del più moderno costituzionalismo — esista ancora nella realtà, sia, cioè, la rappresentazione di un ordinamento vitale, esistente di fatto, oppure un pezzo di carta che descrive soltanto se stesso.

Se al quesito si dovesse rispondere con l'affermazione che l'Italia « a buon diritto » si può considerare un Paese senza costituzione, potrebbe apparire di un qualche interesse ricercare le cause o, almeno, la principale ragione del fallimento di un sistema che si ha motivo di ritenere che, quando fu scritto, corrispondesse ai sentimenti della coscienza popolare.

Come suole accadere al culmine delle crisi storiche generali, la necessità di interrogarsi sui fatti pubblici, sui destini collettivi della società, comincia a premere un po' su tutti, anche su chi solitamente è più pensoso del proprio particulare; non appare perciò un semplice *amusement* culturale domandarsi se nella progressiva perdita dell'ordinamento costituzionale, quale è descritto nel piccolo fascicolo della costituzione, nel distacco pressochè definitivo fra ordinamento formale, quello appunto scritto nella costituzione, e quello di fatto, non si ritrovi se non la ragione fondamentale una delle principali ragioni del profondo malessere che ci avvolge. E quindi, può rilevarsi anche di pratica utilità tentar di comprendere che razza di ordinamento è quello in cui si vive, se non è quello scritto nella costituzione, e come, e da chi, l'ordinamento legale ci sia stato sottratto.

E che questo abbandono della costituzione possa ritenersi un male, anzi una grossa disgrazia, è anche dimostrato dall'appello, caldo e reiterato, che ci è rivolto da numerosi reggitori delle cose italiane che ci esortano a un ritorno alla costituzione, al recupero della costituzione, ora che sta per compiersi un trentennio dalla promulgazione.

Che, poi, insieme con il nostro, sia in crisi l'ordinamento di tutti i Paesi a democrazia costituzionale è fatto che può sì generare un certo influsso consolatorio, ma non esime dalla ricerca e induce, se mai, a distinguere le connotazioni più generali del comune decadimento da quelle più nostre o esclusivamente nostre.

Anche perchè vi è qualche convincente segno, in questa situazione generale, che lascia prevedere in altri Paesi qualche sbocco che permetta di conservare integri

almeno i caposaldi del sistema; mentre, purtroppo, per quanto più direttamente ci riguarda, diventa sempre più difficile ritrovare chi sia disposto a scommettere, sia pure pochi baiocchi, sull'interruzione dell'attuale tendenza all'esaurimento del regime istituzionale italiano.

Se dunque, in verità, la crisi della democrazia pluralistica presenta aspetti strutturali generalissimi e sembra, dovunque, decadere un modello ideale faticosamente e dolorosamente inseguito, questo decadimento, altrove, è testimoniato con pena e melanconia — e con qualche volontà e capacità di opporvisi, poichè si tenta di ricreare almeno alcune di quelle che appaiono le condizioni di permanente validità del modello — e non con l'allegro disinteresse con cui vi hanno assistito e assistono i citati reggitori delle cose italiane. E il recupero, in altri Paesi, avviene in ragione della pervicace vitalità dei tradizionali istituti democratici.

La letteratura sulla crisi della democrazia (scientifiche e specifiche le analisi di Crozier, Huntington e Watanuki, ma allarmanti ugualmente le molteplici denunce di tipo politico-giornalistico), che abbraccia le democrazie costituzionali dei Paesi industrializzati, l'Europa occidentale, gli Stati Uniti ed il Giappone, raffigura un generale indebolimento delle istituzioni democratiche con manifestazioni comuni che comprendono una diffusa disintegrazione dell'ordine civile, la rottura della disciplina sociale, l'indebolimento della *leadership* e la alienazione dei cittadini. Anche i punti geografici di forza delle società industrializzate, veri modelli di civiltà democratica, sembrano cader preda di questa impotenza istituzionale: in questo sconcertante panorama fa spicco, ora, la particolare ingovernabilità dell'Italia,

tanto è vero che fra le più nere previsioni che possano colpire un paese di antiche tradizioni democratiche si parla di un processo di « italianizzazione » e più specificamente di (ahilei!) italianizzazione dell'Inghilterra. Previsioni ragionate disegnano dunque un fosco avvenire, soprattutto per alcune democrazie europee, insidiate da una instabilità che si aggrava giorno per giorno per l'inflazione, la conseguente depressione economica e la generale mancanza di sicurezza.

Quasi completamente offuscati appaiono i tradizionali valori democratici, sia in relazione alla loro « verità », sia in relazione alla disponibilità al mutamento dei sistemi che da essi promanano, poiché la domanda politica, continuamente emergente, sembra non trovare più, all'interno delle democrazie costituzionali, possibilità di accoglimento.

E appare, comunque, indubitabile che la cosiddetta democrazia borghese come sistema, se ancora si connette con le coscienze dei popoli pur con radici indebolite, ha perduto quei requisiti di funzionalità e soprattutto di razionalità che ne rappresentavano il principale fascino: poiché, se si vuole esprimere un giudizio di sintesi andando a ritroso nel procedere della teoria e della prassi democratica, non si può non ammettere che il motivo della originaria forza dell'ordinamento demoliberale risiedeva nella sua intrinseca razionalità, preservata da un largo margine di *finzione* etico-politica e giuridica, che assicurava la funzionalità degli ordinamenti stessi, perfettamente adeguati al modello economico sottostante. A proposito del voto censitario — chiave di volta del sistema liberale classico — riconosce lo stesso Sartre che « ce systeme était profondement

injuste puisqu'on excluait du corps electoral la majeure partie de la population française mais il n'était pas absurde ».

Perduta la razionalità è perduta la fiducia e nelle democrazie si determina una propensione verso le soluzioni autoritarie che trae argomento da uno stato di necessità, accettato come tale, in cui la « tentazione totalitaria » sembra prescindere completamente dall'accettazione critica di questo o di quel modello dispotico particolare.

Tuttavia, mano a mano che nell'area delle democrazie si diversificano le diverse posizioni, e alcuni Paesi, dopo la crisi petrolifera e altre particolari gravi congiunture istituzionali, riescono a riemergere riducendo il tasso di inflazione e superando le più gravi rotture istituzionali, sembrano allontanarsi le prospettive di inarrestabile declino democratico che rimangono, viceversa, attuali e più minacciose là dove la congiuntura si va aggravando. Anzi, come si è detto, si determina in alcune democrazie un lento avvio al superamento dei fattori di crisi secondo un processo che fa capo alla riconosciuta esigenza del ripristino dei fondamentali valori democratici, almeno ai più alti livelli istituzionali, e così rivive la speranza che gli antichi modelli possano ancora risorgere.

Ancora più di recente si verifica, come fenomeno singolare e confortante, la reviviscenza dei valori democratici classici, cioè di quelli più direttamente legati alle libertà politiche, proprio nei Paesi in cui sembrava più difficile che potessero rinascere, cioè nelle democrazie cosiddette progressiste, fra le generazioni cresciute nell'educazione del presunto ruolo mistificante di queste

libertà. Da tutta quest'area proviene un anelito non più soffocabile verso l'esercizio pratico e garantito di un « minimo » di diritti di matrice borghese e, così, si può dire che alla tentazione totalitaria che sovrasta l'area democratica corrisponda, come contrappeso, una tentazione democratica che sta per affliggere gravemente l'area comunista.

In questo contesto generale l'Italia si presenta come il modello più interessante della copresenza delle due tendenze, essendo più gravi che altrove i fattori di crisi, sia economica che istituzionale, e più consistenti gli elementi di avvio di un'evoluzione democratica che travaglia il nostro partito comunista.

Peraltro, più evidente che altrove è il progressivo sgretolamento dell'apparato statuale e più evidente la rottura dei tradizionali argini democratici con un sistema politico che riesce a funzionare soltanto all'esterno delle istituzioni costituzionali. Ciò che appare chiaro è, comunque, che alcuni principi fondamentali della costituzione, quello della separazione dei poteri, quello di legalità e quello maggioritario, hanno perduto l'essenziale posizione di organi motori dell'ordinamento e, di là dalle lamentazioni di tipo rituale, pochi si muovono con convinzione per sollecitarne il ripristino.

Si verifica anzi un fenomeno, che sempre si è verificato quando non vi è più stima per i diritti e gli ordinamenti che sono sistematicamente violati, che siano molti a dimostrare di ritenere che il ripristino dei principi e valori fondamentali dell'ordinamento, anche se possibile, non sia, tutto sommato, una prospettiva auspicabile.

La storia, o cronaca dell'ultimo trentennio, è scandita da errori ed omissioni, ma soprattutto da consapevoli

prevaricazioni, che ci hanno condotto da un felice momento unitario ad una situazione di generale carenza dell'ordinamento e quasi ai limiti di rottura dei precari equilibri della società civile: un vizio profondo deve aver condizionato il corso degli eventi.

2. Può sorgere il dubbio, anzitutto, che la costituzione fosse sbagliata, che non presentasse tutti i titoli giuridici ed etico-politici necessari per guidare lo sviluppo della società italiana.

Ma, in verità, la costituzione nasceva con il crisma del sacrificio del popolo italiano e assumeva a fondamento una coscienza unitaria, comunemente definita come lo spirito della Resistenza, che abbracciava la grande maggioranza dell'assemblea costituente.

È sempre opportuno cercare di approfondire il contenuto di questo « spirito » che non va attribuito o riservato ai fatti militari emergenti dagli anni '43-'45 o, per l'antifascismo militante, all'opposizione all'estero. Avevano contribuito alla formazione di questo spirito anche gli italiani del consenso per i quali la tramutazione dall'applauso di piazza alla decisa avversione al fascismo era stato un dramma esistenziale da risolvere pressoché in solitudine: ma da questa soluzione, che pur vi era stata nel senso dell'avversione, dipendeva l'afflato di potente solidarietà che univa i combattenti di linea e la popolazione sofferente. Il passaggio poi dal sentimento della lotta alla comprensione del passato, delle stesse componenti di quel consenso, di quanto esso avesse implicato di errore o di tradimento per la co-

scienza civica di ciascuno e, quindi, anche alla cognizione specifica delle forme del rinnovamento, imponeva un riesame critico doloroso e pesante ma indispensabile al consolidamento dei nuovi indirizzi costituzionali.

Riesame critico collettivo che le forze politiche democratiche avrebbero dovuto indirizzare.

E qui occorre anticipare che nei primi anni della repubblica non soltanto appariranno disattese le affermazioni ideologico-programmatiche della costituzione, ma disatteso e minimizzato questo bisogno di solidarietà critica che avrebbe potuto diffondere una ben diversa consapevolezza dei nuovi istituti democratici: cosicchè si passava, quanto alla cognizione di massa della nuova realtà costituzionale, da un sistema all'altro soltanto con la nozione, questa sì abbastanza precisa, di lasciare un male per un bene, ma senza una ricorrente analisi delle componenti di questo male e delle componenti del bene.

Anche le stesse forze, che la Resistenza avevano guidato, finivano col preferire la generale amnistia alla cancellazione critica del passato.

Ma tutto ciò riguarda già i tempi della nuova costituzione: per il momento costituente va detto che il rapporto Resistenza-costituzione dev'essere visto in questa unica dimensione secondo cui da tutta la Resistenza, come manifestazione unitaria di reazione alla dittatura, nasce la costituzione democratica. Diverse valutazioni riduttive della Resistenza o geografiche, come quella che vorrebbe limitare la vera resistenza al nord dell'Italia, o qualitative, come quella che distingue una resistenza rivoluzionaria da una resistenza conservatrice, finiscono col tradire il significato unitario della Resistenza e il senso della sua traduzione istituzionale nella nostra carta.

Era questo spirito, dunque, trasmesso alla Costituente, a dettare le norme di costruzione del nuovo Stato e stabilire che cosa in Italia non si sarebbe dovuto ripetere: era questa la realtà pre-giuridica da trasferire nella nuova costituzione. L'avversione, infatti, riuniva ideologie e persone del fascismo ma, anche, realtà giuridiche e politiche prefasciste, del sistema che l'avvento del fascismo aveva consentito.

Un robusto disdegno circondava anzitutto la precedente costituzione, lo statuto albertino, che era apparso a tutti lo statuto dei tradimenti. Anche se è difficile valutare appieno quale fosse, e se vi fosse nell'epoca risorgimentale e post-risorgimentale la rispondenza dello statuto albertino come costituzione nell'anima popolare, meno difficile è prospettarsi il livello di cognizione del cittadino dei requisiti reali di validità e legalità di questa carta, sempre felicemente vigente negli anni fascisti e tesa a descrivere una monarchia costituzionale rappresentativa di stampo liberale in un regime definito « del capo del governo », in cui lo Stato era apertamente totalitario, non esisteva un parlamento eletto ed esisteva il tribunale speciale.

Certamente vi erano agili ed acuti giuristi che, passando in cerchi di fuoco interpretativi, forse più ardui di quelli che i federali panciuti erano chiamati a traversare con slancio, riuscivano a dimostrare, in base alla natura flessibile dello statuto, alla sua modificabilità con legge ordinaria, che il regime vigente in Italia era ancora una monarchia rappresentativa: ma non erano queste valutazioni troppo popolari e, fra i più, stando almeno a ricordi ancora abbastanza vivi, lo statuto veniva ritenuto un documento piuttosto alieno, di interesse pre-

valentemente militare, e da festeggiare soprattutto « militarmente ».

E davvero il glorioso statuto era una carta *octroyée*, benignamente concessa dal sovrano, e, in sostanza, piuttosto povera, come dimostrava la magra consistenza dei diritti concessi che erano poi, nell'accezione più ristretta, quelli dello Stato liberale della restaurazione; ma tale comunque da sembrare pur sempre un fatto rivoluzionario ai conservatori che l'accettavano sì ma rimpiangevano con struggente malinconia che proprio dopo questo magnanimo gesto del re si dovesse interrompere, in omaggio ai nuovi tempi, l'affettuosa consuetudine di baciargli la mano nelle grandi udienze. Mentre ai conservatori più illuminati pareva che questo documento dovesse essere arricchito dal grazioso impegno di riconoscere alcune esigenze sociali da assumere però in sede *extra*-costituzionale: che si facesse cioè qualcosa anche per il popolo cosiddetto minuto che sembrava considerare non particolarmente appetitosa la concessione dei diritti politici offerta ai borghesi. E pertanto fu annunciata, nel proclama di Moncalieri, una riduzione del prezzo del sale affinchè i più umili lavoratori avessero a gioire anch'essi dei nuovi felici ordinamenti che si andavano elaborando.

E lo statuto, formalmente concesso, ma anche imposto dai gruppi elitari risorgimentali e dagli eventi internazionali, sarebbe stato poi esteso, con la tecnica plebiscitaria, all'Italia unita: soluzione complessivamente inappagante per chi sognava una costituente popolare o comunque condivideva l'impostazione settecentesca secondo cui non aveva senso parlare di « diritti dell'uomo » come categoria generale da concedere a tutti, poi-

chè soli consistenti erano i diritti conquistati da ciascun popolo, come quelli degli Inglesi che li meritavano per esserseli appunto conquistati.

Vi era, dunque, questa antica aspirazione di una costituzione italiana, voluta dal popolo, e nell'assemblea costituente il consapevole distacco dal precedente ordinamento (statutario) era accoglimento finalmente operante di questa aspirazione; anche se nessuno dimenticava che i nuovi diritti, progressivamente conquistati nel periodo statutario o accortamente « mediati », soprattutto dalla politica giolittiana, rientravano nel nostro patrimonio popolare. Ma questo della nuova costituzione doveva diventare il momento unitario della qualificazione nazionale dell'ordinamento italiano.

3. La nuova costituzione fu esposta per l'intero anno 1948 in tutte le sale comunali della repubblica affinchè ogni cittadino potesse prenderne cognizione: dopo di allora le occasioni per rileggerne e meditarne il testo non sono state molte anche se a volte, nel trentennio, qualche articolo o interi titoli sono tornati di attualità; e pertanto non è forse tempo sprecato ricordarne l'intero disegno con una ricapitolazione sommaria.

La pietra su cui poggia il nostro ordinamento è il primo articolo della costituzione in cui si afferma che « l'Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro »; l'affermazione, dopo un secolo dallo statuto e dopo il fascismo, non ha alcun senso retorico, ma è l'indispensabile presupposto « reale » del nuovo ordinamento.

Così l'ampia previsione di diritti civili, politici, economico-sociali e di situazioni etico-politiche, contenuta nella prima parte della costituzione, non è sovrabbondante ed astratta ma storicamente congrua. E nel testo costituzionale confluiscono tutti i diritti, da quelli configurati secondo i principi dell'89 dal liberalismo puro, agli altri di diversa provenienza ideologica e che sono proiezioni del socialismo (dal pre-marxismo al marxismo, al revisionismo), del federalismo radicale, dell'azionismo e delle dottrine cattolico-liberale e cristiano-sociale. Accanto ai diritti riconosciuti all'uomo, indipendentemente dallo *status* di cittadino, sono riaffermati quelli del cittadino come singolo e quelli delle formazioni sociali in cui vive e opera, in una dimensione quindi che non soltanto reagisce alla concezione atomistica del cittadino « serializzato », ma fornisce una delle chiavi per comprendere il concetto pieno della sovranità popolare a cui la costituzione si riferisce e la qualificazione di « democratica » attribuita alla Repubblica.

L'esperienza storica di una funesta politica di potenza che, paradossalmente, nella sostanza, aveva conosciuto svolgimenti lesivi dell'indipendenza e dignità nazionali del nostro Paese, detta le norme che regolano i rapporti della nuova repubblica con gli altri soggetti sovrani e, anzitutto, con la Chiesa: a parte il significato di colpo di forza contingente della citazione dei patti lateranensi nel testo costituzionale come garanzia di pace sociale, le relazioni Stato-Chiesa sono regolate dal principio della reciproca indipendenza e sovranità.

L'Italia, sia con l'impegno di tutelare le minoranze linguistiche, sia con il ripudio della guerra, rafforzato dall'accettazione del principio attivo della riduzione

della sovranità in funzione della pace, appare — dopo la guerra fascista — predisposta a svolgere un ruolo « nuovo », condizionato da queste premesse, nella comunità internazionale.

L'elencazione dei singoli diritti, puntigliosa e precisa, dà precedenza alle libertà fondamentali: la libertà di religione, la libertà personale, quella di domicilio, quella di corrispondenza, quella di circolazione, di riunione, di associazione, di manifestazione del pensiero con ogni mezzo, la libertà da prestazioni personali o patrimoniali che non siano imposte per legge, il diritto di agire in giudizio, di difendersi e di non essere distolto dal giudice naturale. Sono, poi, stabiliti i principi della personalità della responsabilità penale e della diretta responsabilità dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici. Sono ancora riconosciuti i diritti della famiglia, la tutela della salute, la libertà dell'arte e della scienza, il diritto all'istruzione e la tutela del paesaggio.

Sul piano dei rapporti economici è garantita la tutela del lavoro (art. 35), che è, peraltro, posto — come si è detto — « a fondamento » della Repubblica (art. 1); sono affermati la libertà di emigrazione, il diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e alla quantità del lavoro, i diritti della donna lavoratrice, quelli degli inabili al lavoro, le garanzie per gli infortuni e le malattie di invalidità e vecchiaia, nonchè per la disoccupazione: la tutela dei lavoratori subordinati è più marcata, più estesa.

È sancita la libertà di organizzazione sindacale, salvo la registrazione dei sindacati con ordinamento interno « a base democratica » e il diritto di sciopero « nell'ambito delle leggi che lo regolano », nonchè la libertà

dell'iniziativa economica privata, salvo i programmi e i controlli affinchè l'attività economica, pubblica e privata, possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e salvo l'espropriazione per motivi di interesse generale. È riconosciuto, infine, il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende, nonchè il risparmio in tutte le sue forme: si profila così — con questa ampia configurazione delle relazioni nel campo dell'economia — un nuovo principio organizzativo del « potere economico ».

Per quanto riguarda i rapporti politici, è riconosciuto il diritto al voto (che è personale ed uguale, libero e segreto), quello di petizione, quello di accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive. Fra i doveri, sono sanciti quelli della difesa della patria, quello tributario e quello di fedeltà alla repubblica, alla costituzione e alle leggi. Di importanza fondamentale, principale segno di un nuovo costituzionalismo, è l'articolo 49 che stabilisce: « Tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ».

Ciascun « gruppo » di diritti ha una capacità di evocazione storico-ideologica così evidente che si potrebbe datarli per cicli di maturazione.

Per quanto riguarda l'organizzazione dello Stato, la repubblica democratica è istituita sulla base di un sistema di governo di tipo parlamentare con due camere, camera dei deputati e senato della repubblica, che costituiscono, insieme, il parlamento e da cui promana, mediante il rapporto di fiducia, il governo. L'art. 94 della costituzione stabilisce una procedura particolare sia per

la concessione della fiducia sia per la votazione di una mozione di sfiducia.

Anche al presidente del consiglio la costituzione attribuisce specifici poteri di direzione della politica generale del governo: è prevista un'apposita legge sull'ordinamento della presidenza del consiglio e sull'organizzazione, il numero e le attribuzioni dei ministeri. Coordinatore di tutti i « poteri » dello Stato appare il presidente della repubblica le cui attribuzioni non sono esclusivamente formali: con l'articolo 88 della costituzione, gli è conferito il potere di scioglimento delle camere che lo rende arbitro, in situazioni di emergenza, del ricambio istituzionale.

Alla magistratura la costituzione conferisce un ordinamento indipendente in base al principio fondamentale che i giudici sono soggetti soltanto alla legge.

L'ordinamento regionale e il sistema delle autonomie rappresentano la reazione della costituzione alla precedente concezione accentrata dello Stato unitario.

Per esplicita avversione alla flessibilità dello statuto, modificabile con legge ordinaria, la costituzione prevede un sistema di garanzie che vanno dal giudizio di legittimità costituzionale, affidato alla corte costituzionale, alla procedura particolare prevista per l'approvazione delle leggi costituzionali e delle leggi di revisione costituzionale: la volontà costituente dev'essere esplicita e rinforzata.

Al consiglio di stato e alla corte dei conti, tradizionali ausiliari del governo e delle camere, si affianca il nuovo consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, a cui è anche conferita l'iniziativa legislativa.

In queste strutture essenzialmente rappresentative, la

costituzione opera un innesto di istituti di democrazia diretta quali il *referendum* (previsto in alcuni casi circoscritti) e l'iniziativa popolare delle leggi. Cosicchè la supremazia parlamentare, già ridotta dal giudizio di costituzionalità delle leggi è ulteriormente limitata dalle ipotesi dell'intervento diretto del popolo.

Vi è un giudizio sulle costituzioni che riguarda il loro aspetto effimero, il modello, per così dire, tecnico dell'organizzazione dello Stato a cui danno vita ed è un giudizio che attiene all'ingegneria costituzionale: da questo punto di vista la costituzione apparve un buon documento e Meuccio Ruini sosteneva che fra le costituzioni gemelle o coeve, quella francese, quella della Germania federale e la nostra, era la nostra di gran lunga la migliore. E in verità, per quel che vale questo giudizio sul pregio architettonico dei testi costituzionali, la costituzione italiana poteva ben figurare anche nei confronti delle costituzioni, cosiddette dei professori, del secondo dopoguerra, quella di Weimar, di Preuss e quella austriaca di Kelsen, ed era una bella costituzione.

Certamente questi grandi modelli di tecnica costituzionale risultavano infranti dalla storia, nonostante i pregi tecnici che li distinguevano e, in sostanza, il paragone non era esaltante e il fatto che la costituzione italiana fosse un documento che si inseriva con dignità fra quelli del costituzionalismo scientifico razionalizzato interessava ben pochi: anzi l'evento politico della sua approvazione era così straordinario che la costituzione avrebbe potuto essere anche molto brutta e nessuno se ne sarebbe afflitto.

Poichè la nostra costituzione, come espressione del potere costituente, rappresentava anzitutto la prima espe-

rienza nazionale unitaria di fondazione popolare del nostro Stato e perciò l'inizio di un'epoca nuova: chi aveva vissuto l'esperienza dell'8 settembre '43, l'esperienza cioè del crollo dello Stato, quel senso di debolezza e di solitudine che si era potuto tramutare soltanto dopo, con un processo di reazione quasi fisica, nella volontà di resistere, sentiva come non fosse minimamente retorico collegare a quel documento, che sorgeva da quella disperazione, le speranze di tutto un popolo.

4. L'intero processo di elaborazione costituzionale è stato ed è tuttora criticato con motivazioni opposte poichè si lamenta, da una parte, che l'assemblea costituente abbia elitariamente anticipato i suoi tempi e, dall'altra, che non abbia saputo adeguarvisi o precorrerli, fermandosi su posizioni arretrate e senza saper predisporre istituzioni e servizi tali da rendere — ad esempio — realizzabili « subito » le libertà che affermava; da altri, ancora, si sospetta che l'assemblea non avesse ben compreso il significato storico delle stesse strutture di governo che andava costruendo.

Sono, evidentemente, critiche che non si possono tutte condividere perchè alcune sono troppo parziali e sostanzialmente errate: non si può pretendere che i costituenti conoscessero istituti, teorie e istanze del futuro sviluppo, benchè sia innegabile che la costituzione contiene felici espressioni, decisamente anticipatrici. I dibattiti dell'assemblea hanno certamente conosciuto molti momenti di elevata tensione ideale e alcuni momenti di grettezza, momenti, ancora, in cui, in luogo della neces-

saria visione unitaria del processo costituzionale, prevaleva l'intenzione, da una parte e dall'altra, di affermare la propria idea per inceppare i futuri sviluppi dell'idea altrui, e momenti, infine, di pigrizia morale, in cui i problemi che avrebbero imposto soluzioni costituzionali immediate (ma certamente non la costruzione di istituti e servizi) venivano rinviati, con larghi margini di incertezza, al futuro interprete.

Ma ciò che occorre riconoscere e ribadire come giudizio sintetico è la profonda cognizione del messaggio unitario della Resistenza nutrita dall'assemblea: essenziale è che ciascuna parte politica abbia accettato di conferire dignità costituzionale a nuclei centrali del patrimonio ideologico dell'altra, che abbia saputo rinunziare, quindi, alla difesa a oltranza dei propri valori e, perciò, all'esclusivismo ideologico, che, infine, la grande maggioranza dell'assemblea abbia accettato il compromesso ideologico non in via contingente ma in una prospettiva storica.

I valori, principi fondamentali, idee-forza comunque si vogliano definire, della complessiva ideologia costituzionale, risultano racchiusi, come si è ricordato, nel primo articolo della nostra carta costituzionale in cui si afferma che « l'Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro »: l'intero testo costituzionale è lo svolgimento di questa premessa ideologica che acquisisce il carattere di norma definitrice di tutto l'ordinamento.

Nel secondo comma dello stesso articolo è già contenuta la prima conseguenza logico-giuridica di questa premessa: la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della costituzione. « Demo-

crazia » e « lavoro » orientano l'enunciazione successiva dei singoli diritti, quelli liberali e quelli sociali e la stessa struttura di tutto l'apparato statuale. E, certamente, nel termine « democrazia » confluiscono le aspettative e i valori della Resistenza e, insieme, tutto il retaggio che risale a questo concetto, cioè i principi fondamentali del costituzionalismo occidentale con la composizione dei due opposti *jurisdictio* e *gubernaculum* e con la teoria della separazione dei poteri che diventa principio fondamentale. E altrettanto fondamentale, per il carattere rappresentativo assunto dall'assetto istituzionale, diventa il principio maggioritario, con la proiezione che esso acquisisce nella determinazione dell'indirizzo e della dialettica parlamentare; principio non affermato rigidamente ma ridotto, in ragione della garanzia offerta alle minoranze dalla forma particolare che è riservata alla volontà costituente, nonchè dal conferimento ad apposito organo del giudizio di costituzionalità delle leggi. Dalla stessa « storia » è desunto il principio fondamentale di legalità che rende il nuovo Stato uno Stato di diritto nel senso che tutti, individui e istituzioni, debbono essere sottoposti alla legge.

Ma se si vuole individuare un dato autenticamente « originale » del tipo di democrazia che la costituzione predilige, bisogna riferirsi all'effettività di essa, voluta dalla costituente, con la lucida norma del secondo comma dell'articolo 3 della costituzione, in cui viene stabilito che è « compito della repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica,

economica e sociale del Paese »: questo impegno costituzionale è stato giustamente ritenuto la premessa di una rivoluzione permanente (democratica).

E all'idea di democrazia e della sua effettività risale la concezione costituzionale della libertà e delle sue forme, con il passaggio dalla libertà, intesa come difesa, alla libertà intesa come proiezione operativa dei singoli e dei gruppi (dalla libertà « da » alla libertà « di »), con il susseguente obbligo per il legislatore di comporre le strutture che tali libertà rendano effettive.

Le stesse conseguenze produce l'assunzione del lavoro a principio fondamentale: rientrano nell'ordinamento della repubblica i diritti sociali, quali si sono venuti enucleando con le lotte e le conquiste dei lavoratori, secondo le linee di una lunga evoluzione storica. Anche per i diritti sociali la costituzione vuole che abbiano contenuti reali: la repubblica (art. 4) riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che « rendano effettivo » questo diritto. Pertanto, i lavoratori, uguali come cittadini, sono più protetti delle controparti quando, per la disuguaglianza delle posizioni sociali e economiche, la stessa uguaglianza può diventare un dato meramente formale.

Lo stesso *pendant* volontaristico, che accomuna diritti liberali e sociali, ha un valore ideologico. La costituzione intende cioè che i principi di queste varie matrici possano e debbano coesistere, che stato di diritto e stato sociale siano compatibili, che i valori della democrazia borghese e le conquiste delle battaglie proletarie non siano in contraddizione.

Questa simmetria proietta la sua forza obbligante sulla composizione di tutto il tessuto costituzionale. L'as-

sunzione del lavoro a fondamento della repubblica innesta, fra i principi della democrazia borghese, il principio dell'uguaglianza sostanziale, prima non soltanto silenziosamente contraddetto, ma anche esplicitamente vilipeso.

L'affermazione dei principi è una premessa critica che può non trovare un preciso svolgimento istituzionale la cui definizione è rinviata al legislatore ordinario. Così la strutturazione del « potere economico » da costruire, anche con istituzioni e strutture nuove, è urgente esigenza che va condotta soprattutto al principio dell'uguaglianza sostanziale: possono mancare i confini precisi di questa nuova strutturazione, ma « programmi », « controlli », presenza sindacale, limiti antimonopolistici, perseguimento dell'utilità sociale e dell'interesse generale nel campo economico sono gli indirizzi già chiaramente segnati nella costituzione.

La coesistenza dei valori, infine, esclude sul piano dell'attuazione dell'ordinamento e dell'indirizzo delle forme e dei modi della sua evoluzione qualunque dominio egemonico di una classe sull'altra, poichè i valori, già ricevuti come confliggenti, rimangono confliggenti. Non vi è nella costituzione alcun messaggio di obbligata, astratta armonia: e pertanto nessuna forza politica o classe, nei vari successivi equilibri dell'ordinamento prefigurato, può prevalere fino al punto di annullare l'altra. In un solo significato può accogliersi il concetto di « classe generale » che, cioè, sia tale la classe che riesca ad esprimere valori che possano essere assunti come universali non già quella che riesca ad imporre come generale la propria ideologia.

5. La parte della costituzione più significativa, più obbligante, è dunque la parte ideologico-programmatica, quella che contiene le idee-forza che orientano la stessa dichiarazione dei diritti e la parte organizzativa dell'ordinamento: dalle affermazioni ideologiche si dipartono i principi, i diritti, non tutti scritti nella costituzione, e gli organi e le istituzioni anche essi non tutti scritti; quindi, anche la parte dell'ordinamento che la costituzione sembra descrivere compiutamente, può e deve essere integrata secondo il messaggio costituzionale: l'intero ordinamento è sempre un'architettura *in fieri*, i cui criteri si rinvengono nell'ideologia globale della costituzione. Ciò che il popolo ha sentito nel momento storico costituente e che l'assemblea ha espresso nel documento costituzionale è lo « spirito della costituzione » che lega con un vincolo indissolubile tutto l'ordinamento ed è la base di legittimazione dell'intero sistema istituzionale, poichè la connessione tra valori ed effettività, che non lascia interstizi, è voluta e ribadita dalla costituzione.

È chiaro che una simile concezione, che introduce nel sistema giuridico i valori ideologici costituzionali, non è stata, per la verità, mai molto gradita (specialmente in passato, ma neppure oggi è chiaro se, e in quali limiti, sia gradita); anzi, è stata tenuta a tendenza esiziale e sommamente vitanda, volta a inserire nel campo del diritto elementi spurii, chè questi valori, anche se presenti in proposizioni costituzionali esplicite in molte Carte, dovevano — secondo la prevalente dottrina — ritenersi affermazioni roboanti ma giuridicamente vuote, prive com'erano di forza e sanzione; e si giudicava quindi necessario difendersi da esse spingendole nelle sedi originarie e, più particolarmente, in due direzioni: verso

l'alto, nell'atmosfera rarefatta della filosofia e della scienza politica, oppure verso il basso, entro il pesante circolo della mera fattualità dei fenomeni sociali. E così, in conclusione, queste dichiarazioni di volontà costituzionale che racchiudevano i valori fondamentali dell'ordinamento (del tipo di quella contenuta nell'art. 1 della nostra costituzione, secondo cui l'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro), diventavano filosofemi o spuntature ideologiche per nulla giuridicamente obbliganti, nonostante la dignità della sede, e lo stesso interprete era libero di non accettarle e non dargli alcun seguito.

Si perveniva, in tal modo, all'espulsione dall'ambito del diritto di affermazioni e principi ideologici orientativi dell'intero ordinamento togliendo ad essi ogni forza obbligante poichè, si affermava, diritto « è soltanto quello che ha avuto la forza di divenire e d'imporsi come diritto positivo », anche se poi questi principi « puramente razionali » sembrava, per successivi sviluppi teorici (dovuti alla particolare sensibilità di qualche grande giurista), potessero essere assunti nel mondo giuridico e formarne il contenuto tutte le volte che rientrassero nell'ambito di una istituzione; e si allargava così il concetto di diritto, non più concepito come un semplice complesso di norme. Gravissimo era, comunque, che con l'inesistenza giuridica di questi valori perdesse consistenza e significato lo stesso « potere costituente ».

Ma appunto il rifiuto di questi valori non è che riportasse i fondamenti e la stessa definizione del diritto in argini più concreti — come si potrebbe pensare — perrochè, invece, li riduceva in un ambito, questo sì astratto e pericoloso, atto a giustificare, ad esempio, una

certa concezione della sovranità dello Stato secondo cui si insegnava che non era la volontà popolare, in base all'ideologia costituzionale, a volere e a giustificare lo Stato, ma lo Stato a volere e a giustificare se stesso: e perciò anche le limitazioni all'azione dello Stato erano, in verità, autolimitazioni.

Concezione questa che, paradossalmente, consentiva, nonostante la freddezza del ragionamento logico-giuridico e l'apparente sua irriducibilità, sviluppi fortemente ideologici che potevano riconnettersi a presupposti democratici, come avveniva per le teorie dello stato di diritto e la riformulazione e riaffermazione del principio di legalità, oppure riconnettersi a presupposti antidemocratici, legati a nostalgie assolutistiche: dogmatismo dunque non estraneo a mitologie che scolpivano una certa figura dello Stato abbastanza paurosa. Dogmatismo indotto a navigare in un mare periglioso, come diceva Croce, commentando una delle più fortunate formulazioni del dogmatismo tedesco, periglioso « perchè vi si incontrano sirene che, cantando in gergo dottrinale e servendo a interessi tutt'altro che puramente dottrinali, attirano a concezioni politiche autoritarie e reazionarie con pedanteria suadente... ».

Ne derivava che per mantenere asettico il campo del diritto si avversavano « in se stessi » quei valori o principi del costituzionalismo che proiettavano la loro capacità di espansione oltre quanto era stato giuridicamente acquisito e rappresentavano una permanente minaccia alla staticità del sistema del diritto, e perciò, in realtà, ciò che non si voleva non era l'ideologia in se stessa ma il mutamento.

In prosieguo di tempo, il giudizio di costituzionalità, indipendentemente dalle determinazioni teoriche, avrebbe inciso proprio sul piano del diritto positivo, cioè su quello dell'attuazione della volontà costituzionale conferendo validità reale a principi ampiamente « razionali », e ciò in parallelo con le stesse evoluzioni e sviluppi che l'apporto sociologico avrebbe determinato nella dottrina. La situazione verrà quindi modificandosi, ma con l'apporto prevalente del singolo interprete e, quindi, l'intero apparato ideologico funzionerà a intermittenza, con illuminazioni casuali che potranno essere anche molto intense, ma che lasceranno al buio lunghissimi tratti delle principali vie di costruzione dell'ordinamento.

Siccome gli effetti dell'indirizzo dottrinario considerato si sentivano ancora vivissimi all'epoca dell'entrata in vigore della nostra costituzione, prestando un notevole supporto agli orientamenti politici elusivi della volontà ideologica costituzionale, non è fatica sprecata cercare di comprendere se, poi, questi principi ideologici meritassero in se stessi, ricostruiti nella loro storica consistenza, il destino per essi predisposto non soltanto da alcune correnti dottrinarie, ma dalle stesse forze politiche incaricate dell'attuazione costituzionale.

Esemplare, come dimostrazione di insospettata validità, può essere considerata anche una « piccola » storia del principio della separazione dei poteri, e non sarà quindi segno di eccessiva prodigalità spendere qualche pensiero per interrogarsi sul significato attuale di questo principio ora, quando dovrebbe essere comune dovere della cosiddetta area democratica tentare di farli rivivere questi principi suoi, senza sempre aspettare che lo facciano gli altri.

6. Il principio della separazione dei poteri assume, infatti, una posizione assolutamente dominante nella democrazia costituzionale; preso a cardine dell'ordinamento anche dalla costituzione italiana, il principio è, insieme, un'ideologia e una tecnica di distribuzione dei poteri statuali, ed è anche l'anima del costituzionalismo. Per questa particolare capacità di ancorare immediatamente l'idea di libertà a presupposti fattuali o organizzativi è stato ed è particolarmente avversato secondo linee di lotta che, a volte, tendono a ridurlo appunto ad una tecnica di ripartizione delle funzioni statuali che sarebbe, almeno secondo l'esperienza parlamentare, abbastanza sbagliata, oppure a espressione meramente formale della fenomenologia del potere borghese, sostanzialmente mistificatoria e di classe.

Ma il principio della separazione — nonostante questa avversione — sembra reggere immune il passaggio del tempo e non si ha torto se lo si reputa capace di rappresentare anche in futuro il punto di articolazione di qualunque sistema democratico, indipendentemente dagli istituti in cui questo possa ancora manifestarsi, e, perciò, a confermare una tendenziale universalità. Cioè il principio dimostra una sua preziosa capacità di superare i limiti del tempo in cui fu formulato e l'elementare ammonimento che non si possa preservare la libertà se il potere di legiferare, quello di governare e quello di giudicare vengono lasciati nelle stesse mani, rimane validissimo e perenne: questi poteri e funzioni dello Stato che corrispondono a forme dell'attività dello spirito umano vanno separati o divisi con la limitazione, e perciò separazione è limitazione del potere: e il principio

rimane valido « di chiunque siano le mani che detengono il potere ».

Chi sogguardi il principio nelle varie contingenze storiche e tenda a scinderne le componenti essenziali sbaglia grossolanamente confondendo la scarsa fortuna dell'evoluzione parlamentare della tecnica della separazione con la sua forza ideologica che risiede nel concetto di limitazione. Separazione e limitazione sono la stessa cosa poichè, secondo il pensiero di Montesquieu, nè lo Stato nè la sua sovranità sono un fine in se stesso « mais sont au service de l'homme et *limitès* par le droits de l'homme ».

Ma esiste anche, oltre la critica fattuale al principio, anche una critica più insidiosa che non si comprende se sia indirizzata a Montesquieu o alla storia, ma che comunque tende a ridurre la teoria, così come si è consolidata, nella prassi politica e nella stessa ideologia democratica, ad un mito e ad una sostanziale mistificazione. Sul piano della critica storica, con l'appoggio di una « scoperta » audace del giurista Eisenmann, si afferma che Montesquieu non avrebbe escogitato la separazione — poi diventata appunto un mito — ma la combinazione, la fusione e il collegamento dei poteri: che in realtà la separazione sarebbe una distribuzione del potere fra tre potestà (re, nobiltà e popolo) e che quindi, in realtà, si tratterebbe di una spartizione del potere che porterebbe da un apparente equilibrio ad un « disegno volto a ristabilire e consacrare una tra le altre potestà: la nobiltà » (Althusser).

Questa e altre critiche, anche se avvolte in profonda dottrina, non riescono a nascondere — specialmente per lo spirito con cui sono riprese — la rabbiosa avversione

che, dai giacobini fino a un certo classico marxismo, cerca di colpire il nucleo fondamentale di questa teoria giuridica della libertà: seguendo tanto autorevole interpretazione si dovrebbe concludere che — molto stranamente — una teoria escogitata per difendere il re e la nobiltà sia fiorita e abbia tanto camminato fino a distruggere completamente il re e la nobiltà.

Con questo tipo di analisi si potrebbe ugualmente dimostrare che la reale preferenza di Montesquieu è, viceversa, indirizzata verso un sistema libero e egualitario che corrisponda alla forma repubblicana in cui — come egli afferma — l'amor di patria sia espresso dall'aspirazione all'uguaglianza e contraddistinto dalla frugalità, poichè questo è il senso della « virtù » nella repubblica. E dunque, molto più valide potrebbero ritenersi le opinioni che propendono per una interpretazione socialista o, addirittura, comunista delle idee di Montesquieu.

Ma vi è un pensiero fondamentale di questo missionario della libertà dell'« uomo », anzi un'ammonizione, che dovrebbe pesare, oggi con maggior forza, su ogni coscienza. « Infine, poichè nelle democrazie — egli dice — pare che il popolo possa fare quasi tutto ciò che vuole, si è attribuita la libertà a questo tipo di governo, confondendo il potere del popolo con la libertà del popolo » (*Spirito delle leggi*, Libro XI, Torino, II ed., pag. 272). Ciò che conta, non è chi governa ma come si governa, poichè « tutto sarebbe perduto se la stessa persona, o lo stesso corpo di grandi, o di nobili, o di popolo, esercitasse questi tre poteri: quello di fare le leggi, quello di eseguire le pubbliche risoluzioni e quello di giudicare i delitti o le liti dei privati » (ivi, pag. 227):

l'unificazione del potere comporta la perdita della libertà.

Le tecniche, dunque, di governo e le stesse istituzioni, negli intrecci che le limitano e le pongono in equilibrio controllato, sono secondarie: secondari, pur nell'individuazione storica contingente, sono gli stessi ordini, o ceti, o classi, che nelle istituzioni si riversano affinchè il potere freni il potere; le parziali commistioni che sembrano contraddire al principio (veto, giudizi politici, controllo dell'esecuzione da parte del legislativo, o quasi esecuzione), sono in realtà freni o strumenti di garanzia. Ciò che conta è che la divisione del potere abbia di « fatto » la conseguenza della libertà: un'architettura tecnicamente corretta di separazione può essere effimera se alla natura formale del governo non corrisponde la forza ideale che mantiene coesa la società a quel governo: « natura » e « principio » debbono corrispondere.

Ma il principio, dunque, va tradotto in una tecnica giuridica che poi risulti realmente obbligante: gli uomini potranno conservare la libertà se sapranno non soltanto stabilire il principio ma osservarlo nei fatti: è il potere che occorre limitare nelle varie forme che assume e che potrà assumere. E, in verità, della stessa decantata costituzione inglese ciò che conta è la traduzione del modello della separazione nell'ordinamento formale che appare fedele: che poi garantisca « di fatto » la libertà è altro problema: era, semmai, il problema degli inglesi dell'epoca. « Non spetta a me — dice Montesquieu — di esaminare se gli Inglesi godano attualmente della libertà o no. Mi basta affermare che essa è stabilita dalle loro leggi » (*op. cit.*, pag. 291).

È molto vero che una costituzione democratica è un'ipotesi di salvezza, non la salvezza.

Per chi l'ha avvertita c'è, nella teoria della separazione di Montesquieu, la stessa sconcertante freddezza di analisi che c'è in Machiavelli dalla « parte del principe »: in essa è dalla « parte del popolo »; c'è un preciso consiglio al popolo di politica costituzionale; le precedenti teoriche del governo misto o quella lockiana più avanzata non posseggono questa concretezza politica.

Risulta innegabile che è in questo significato intrinseco di garanzia contro l'arbitrio che — come si è detto — la teoria è accolta nel costituzionalismo occidentale e nel nostro costituzionalismo: come conquista nuova, come reificazione giuridica dell'idea di libertà, il principio scavalca la critica degli eccessi rivoluzionari e rimane imprescindibile per tutte le correnti coerentemente democratiche.

Oltre l'esplicita esaltazione contenuta nella dichiarazione dei diritti dell'89, « qualsiasi società, nella quale non è determinata una separazione dei poteri, non ha costituzione », il principio rimane e si consolida, e informa di sè le menti rivoluzionarie e i primi documenti costituzionali dell'800: è ripreso, con parole che sembrano voler scandire una lezione elementare da ricordare, appunto in uno di questi primi documenti italiani, all'art. 1 di una nostra costituzione « teorica » con le seguenti parole: « I poteri dello Stato sono tre: il potere esecutivo, il potere legislativo e il potere giudiziario. Tutti e tre li suddetti poteri sono distinti tra loro ed esercitati da soggetti diversi » (dalla costituzione delle Province unite italiane del 1831).

Errore è vedere dissociati il principio della limitazione attraverso il diritto e il principio della separazione: hanno la stessa radice e lo stesso scopo. Questa consapevolezza dello strettissimo nesso fra principio della separazione e libertà, anzi la visione della separazione come garanzia della libertà, si può cogliere forse, ancora con commozione, per la fede nella teoria, nel discorso di Giuseppe Compagnoni, che introduce il primo corso italiano di diritto costituzionale e celebra anche il nuovo ordinamento cispadano del 1797 ispirato appunto « formalmente » al principio della separazione: « E perchè poi questo nuov'ordine per ogni riguardo serbisi inviolato, quel sapientissimo ritrovamento si è stabilito della demarcazione dei poteri, garante immutabile del sistema sociale, in cui segnati i confini d'ogni autorità costituita, e comandato a ciascuno solennemente di non oltrepassarli, si è tolto l'arbitrio e si è per sempre allontanata la prepotenza ».

Non si può dimenticare che i principi travalicano il tempo e si rafforzano anche con i crediti acquisiti dalle speranze.

7. Tradotto sul piano della tecnica costituzionale il principio subisce, dopo l'iniziale, fervida accettazione, i contraccolpi dell'evoluzione storica in rapporto con le vicende dei diversi sistemi e particolarmente di quello parlamentare: sul piano della prassi sembra sempre più difficile l'equilibrio fra i poteri e quasi impossibile contrastare la tendenza a prevalere dell'uno nei confronti dell'altro.

Non sempre è chiara la distinzione fra la forza ideologica del principio e la caducità del congegno tecnico sottostante nelle forme storicamente individuate e si mostra di ritenere che la validità del principio sia legata alla possibilità di connettere la « funzione » al « potere » secondo la distribuzione reale degli « interessi » sociali riconosciuti, come insegnava il modello della monarchia inglese settecentesca che aveva saputo ricomporre questa naturale diversificazione fra monarca, nobiltà e popolo, nella dialettica fra re, *lords* e comuni. Questo equilibrio, garante del *juste milieux*, è però visto dal primo liberalismo moderato nella fissità di queste « e non altre » diversificazioni sociali e sono queste considerate naturali.

Per altro, per chiunque voglia, anche in futuro, abbracciare questo principio come necessario e universale, la possibilità di una diversificazione dei poteri su basi nuove sarà il problema da risolvere.

Dato di assoluto rilievo è l'armoniosa corrispondenza fra l'ideologia liberale classica, di cui è pieno questo principio, e il parlamentarismo: dalla costruzione teorica del Costant, dalle eleganti riflessioni di M.me Staël, dalla stessa rigida moderazione del Guizot, e giù, giù, fino ai più tardi epigoni del liberalismo classico e, poi, di quello democratico, si ricava un disegno che, come afferma Sartre, convince della non assurdità del sistema borghese: un sistema in cui la separazione dei poteri trae forza dall'omogeneità del gruppo sociale che prevale, dalla fede nell'onnicomprensività della rappresentanza, dalla responsabilità politica ministeriale e dall'elevazione *super partes* del monarca, ma soprattutto dalla fiducia nel libero dibattito: alla necessità di perve-

nire a maggioranze « di ragione » è coordinata l'assoluta libertà di determinazione dei deputati; le ombre che offuscano la luce del sistema provengono dalla riaffermazione del voto censitario e dalla sua sostanziale ingiustizia.

Infatti, questa razionalità comincia ad apparire, fin dalla prima metà dell'800, abbastanza compromessa: si delinea l'apparente inconciliabilità della democrazia liberale politica con la democrazia sociale ed economica e, così, nelle tesi estreme, il rifiuto del principio di uguaglianza è assoluto. « Je reconnais — dice Guizot — partout, dans l'ordre politique comme dans l'ordre civil, des diversités, des inégalités profondes. Et ni, dans l'ordre civil, l'unité de lois et l'égalité de droits, ni, dans l'ordre politique, le gouvernement républicain ne peuvent détruire ces diversités, ces inegalités. Elles se perpétuent ou se reproduisent au sein de toutes les législations, sous l'émpire de tous les gouvernements ». L'errore della democrazia egualitaria è pernicioso: « C'est à la qualité abstraite d'ouvrier, indépendamment du mérite individuel, qu'on attache tous les droits du travail. C'est ainsi le travail le plus commun, le dernier dans l'échelle, qu'on prend pour base et pour regle, lui subordonnant, c'est-à-dire lui sacrifiant tous les degrés supérieurs, et abolissant partout la diversité et l'inegalité au profit de ce qu'il y a de moindre et de plus bas ».

Mano a mano che la mancanza di omogeneità sociale comincia a pesare politicamente entra in crisi il parlamentarismo liberale classico e ci si avvia verso il parlamentarismo maggioritario o verso una preoccupante instabilità del sistema. Si passa dalla visione della razionalità del dibattito parlamentare, come occasione per il

trionfo dell'opinione migliore, e da una strutturazione dei poteri che vede — come si è detto — con la responsabilità politica dei ministri, con l'insorgere del rapporto fiduciario e con l'assoluta libertà dei deputati, l'articolazione formale di questa dialettica, al parlamentarismo maggioritario che impone la rigida disciplina dei deputati e in cui il rapporto di alterità fra l'esecutivo e il legislativo sembra contraddetto dalla unificazione dei poteri nel maggior partito che, per designazione elettorale, ottiene insieme la maggioranza governativa e parlamentare.

Nel sistema presidenziale degli Stati Uniti benchè, secondo la testimonianza che ne dà Madison nel Federalista, il principio della separazione sia assunto senza rigidità, con le inframmettenze fra i poteri ammesse, anzi volute, dallo stesso Montesquieu, si addossa, col tempo, al principio la colpa di una certa fragilità del sistema che, in realtà, tenderebbe a privilegiare sempre uno dei poteri e quando appare privilegiato quello giudiziario si teme l'avvento del governo dei giudici.

La continua ricerca di nuovi equilibri che consentano la convivenza di un esecutivo non autoritario e di un parlamento efficiente e rispettoso, e a sua volta rispettato, sarà poi interrotta in alcuni Paesi dall'avvento delle dittature.

Ma è tra il primo e il secondo dopoguerra che vengono adottate dalle nuove costituzioni alcune forme di rettifica del parlamentarismo, i cui difetti maggiori sono individuati nel prevalere dell'anarchismo assembleare, nel progressivo indebolimento dell'esecutivo, nell'apparente incapacità del sistema a contenere la dinamica sociale. Il processo di razionalizzazione implica nuove

forme del rapporto fiduciario governo-parlamento che impediscano al parlamento i continui assalti alla diligenza governativa con una più rigida disciplina del rapporto di fiducia al governo: si tenta di pervenire comunque all'isolamento di un potere neutro capace di portare a soluzione le posizioni di contrasto insanabile tra governo e parlamento e, in ogni caso, assicurando, con l'oggettiva previsione dei casi di scioglimento delle camere, l'arbitrato da parte del popolo nelle situazioni irrimediabilmente conflittuali.

Sembrano queste le più diffuse tecniche di razionalizzazione offerte dagli architetti costituzionali per rinnovare l'apparato strumentale del principio della separazione e, se non ve ne sono altre, si dice, si può pensare che sia inaridita la fantasia dei produttori di queste tecniche.

Nessuna adeguata considerazione è data dagli ideatori di questi modelli alla forza sempre più dirompente dei partiti politici.

8. La costituzione italiana accoglie il principio della separazione nel significato più pieno del messaggio ideologico che ad esso riconnette e cioè di separazione-limitazione, di ideologia della libertà, ed è accolta anche la tecnica sottostante della divisione dei poteri tradizionali nelle connotazioni più avanzate che hanno a punti di riferimento il costituzionalismo fra le due guerre e le esperienze passate e quelle contemporanee della resa operativa delle istituzioni parlamentari: come questo principio ha orientato la costruzione dell'ordinamento

operata direttamente dalla costituzione così dovrà orientare l'ordinamento futuro.

La scelta del sistema parlamentare e quella del sistema presidenziale rientrano entrambe fra le possibili applicazioni del principio; ma la costituente — nonostante il contrario avviso di pure coscienze democratiche — sceglie il primo sistema, sostanzialmente perchè appare meno disponibile a involuzioni autoritarie e al cesarismo e lo sceglie — dopo alcune incertezze — nella forma più classica, quella bicamerale. L'eredità del parlamentarismo che la costituzione riceve non è esaltante: non lo è per l'esperienza italiana pre-fascista e non lo è, in generale, per l'esperienza delle istituzioni parlamentari fra il primo e il secondo dopoguerra, il cui totale tracollo non è stato impedito dai tentativi di correggerle e razionalizzarle: la costituzione, comunque, accoglie queste istituzioni nella forma più razionalizzata del sistema parlamentare. Così la supremazia parlamentare è mitigata con freni e contrappesi che tendono a far sì che il parlamento non possa prevalere nei confronti degli altri poteri tradizionali e particolarmente nei confronti dell'esecutivo, la cui progressiva debolezza si era storicamente tradotta in un elemento costante di instabilità: il rapporto con l'esecutivo è appunto razionalizzato mediante il meccanismo della fiducia motivata, che deve consentire al governo di durare fino a quando una esplicita votazione di sfiducia « motivata », che cioè contenga i presupposti di un programma alternativo, non lo costringa a cedere il passo. Il governo, a sua volta, appare in condizione di determinare un indirizzo autonomo e responsabile sotto la guida del presidente del consiglio che dirige e coordina l'azione dei ministri.

Inoltre, con una decisione che lascia addolorati e perplessi i vecchi uomini politici vissuti nel culto della supremazia parlamentare, anche degli aspetti formali di questa supremazia, la costituente prevede un limite ulteriore all'onnipotenza tradizionale del parlamento con l'istituzione della corte costituzionale e il giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

La magistratura, secondo la previsione costituzionale, appare istituita come potere del tutto indipendente ma interamente soggetto alla legge: è neutro (o, come voleva Montesquieu, quasi « nullo » politicamente) e ne è garantita l'assoluta oggettività della funzione.

Ai fini dell'equilibrio tra i poteri viene conferita, infine, una particolare posizione di vigilanza al presidente della repubblica, che non dovrebbe essere una figura meramente rappresentativa ma il custode della costituzione: egli è inserito in tutti i momenti della vita costituzionale: presiede il consiglio superiore della magistratura, promulga le leggi e può inviare messaggi, esercitando un veto sospensivo, autorizza la presentazione alle camere dei disegni di legge governativi ed emana decreti e regolamenti, ratifica i trattati internazionali e presiede il consiglio supremo di difesa. È l'arbitro del ricambio istituzionale poichè gli è conferito l'autonomo potere di scioglimento delle camere con il solo obbligo di « sentire » i presidenti delle camere stesse.

Strutture di garanzia e strutture governanti sono variamente connesse ai fini di una reciproca limitazione: il parlamento è presente nel giudiziario mediante l'elezione di un terzo dei componenti del consiglio superiore

ed elegge anche cinque giudici della corte costituzionale. La corte costituzionale giudica dei reati commessi dal presidente della repubblica, dal presidente del consiglio e dai membri del governo messi in stato d'accusa dal parlamento.

Il lavoro di costruzione dell'ordinamento è compiuto soltanto in piccola parte dalla costituzione, ma anche per la parte da costruire è già definito il criterio architettonico delle istituzioni che rientrano nei nuovi orizzonti costituzionali; fra queste il partito politico sovrasta tutte. La citazione costituzionale dei partiti non è una croce di cavaliere concessa ai partiti per passati servizi, ma è l'annuncio di una nuova responsabilità istituzionale, definitiva e determinante, dei partiti politici.

CAPITOLO II

IL PROBLEMA DELL'ATTUAZIONE

9. La costituzione fu approvata il 22 dicembre 1947: su 515 presenti e votanti i favorevoli furono 453, i contrari furono 62. Il resoconto della storica seduta reca « *L'Assemblea approva - L'Assemblea si leva in piedi - Vivissimi, prolungati, generali applausi cui si associano i giornalisti delle tribune della stampa - Si grida: Viva la Repubblica! - Nuovi prolungati applausi* ».

Nessun dubbio in quel momento, in cui V.E. Orlando richiama con commozione il nome d'Italia, che vi sia assoluta corrispondenza fra assemblea costituente e popolo: nasce la costituzione del popolo italiano. Certamente la costituzione rimase affidata, in primo luogo, alle forze politiche che l'avevano approvata, al legislatore che doveva attuarla; ma a chi, a distanza di un trentennio, voglia confrontare, nelle grandi linee, la carta scritta con la realtà, può anche sembrare che il compito di attuare la costituzione sia stato assunto dai 62 che votarono contro e che lo spirito della costituzione si sia subito spento.

Va subito detto che la rottura dell'alleanza fra le forze politiche della Resistenza del tempo della lotta al fascismo, verificatasi circa a metà dei lavori dell'assemblea costituente, per la situazione contingente di politica generale, interna e internazionale, non fornisce alcun

crisma di necessità all'inattuazione poichè non inficia la consistenza globale dell'impegno costituzionale assunto da queste forze.

L'ideologia costituzionale complessiva era stata accolta ed indubbiamente era nata una costituzione difficile ma « propria » delle forze politiche che l'avevano approvata: vi era un diverso peso addossato ad esse dai responsi elettorali, varietà di ruoli e di doveri, ma unitaria responsabilità.

Per chi esamini la complessità degli oneri dell'attuazione, questa imputazione di una responsabilità unitaria appare indubitabile, anche se l'impegno delle forze della maggioranza, certamente più pregnante e assoluto, dovrà essere quello diretto a definire i precisi indirizzi di politica costituzionale; ma l'obbligo di realizzare la costituzione incombe su tutti i partiti, di maggioranza e di opposizione: sono i partiti chiamati a protagonisti dell'opera di attuazione.

Questo compito è pesantissimo: il corpo di leggi che governa la repubblica è ancora sostanzialmente quello fascista, con molti richiami prefascisti, perchè nel periodo transitorio, fra la caduta del vecchio regime e il nuovo, è prevalso il criterio della continuità dello Stato. I partiti antifascisti, le cosiddette democrazie unite nel primo consolidarsi della Resistenza, mano a mano avevano rivisto il primitivo indirizzo, che riteneva necessaria la completa rottura con il precedente ordinamento statale e confluito nell'accettazione dell'opposto criterio della continuità dello Stato. Per le gravi contingenze che affliggevano i partiti del C.L.N. la preservazione della continuità, nel breve periodo, rappresentava l'unica via per evitare la lotta aperta all'interno del comitato e nei

rapporti con gli alleati. Quando vige il cosiddetto diritto transitorio si costruiscono, anche inconsapevolmente, ostacoli che renderanno più difficile la successiva evoluzione democratica: ma, comunque, la continuità non può essere che una tecnica per il breve periodo, in attesa appunto della costituzione, non la reviviscenza di un principio che, come aveva collegato il fascismo con la democrazia pre-fascista, potesse collegare il fascismo con la nuova democrazia. La costituente sente l'ansia della correzione del vecchio ed afferma l'esigenza insopprimibile e urgente di un generale rinnovamento: è la XVI disposizione transitoria a stabilire che « entro un anno dall'entrata in vigore della costituzione » si deve procedere « alla revisione e al coordinamento con essa delle precedenti leggi costituzionali che non siano state finora esplicitamente o implicitamente abrogate ». Come era evidente, e come era stato precisato nel corso dell'elaborazione della norma, ci si riferiva alle leggi precedenti che risultassero costituzionali (o. meglio, incostituzionali), non, ovviamente, per motivi formali, ma nella loro sostanza rispetto al nuovo ordinamento.

Occorreva, dunque, anzitutto rinnovare la legislazione e poi far vivere la costituzione: la costituzione parte dal popolo e deve ritornare al popolo; è anche uno strumento di educazione popolare di generazione in generazione. Un'ideologia costituzionale complessa come quella della costituzione italiana va elaborata e rielaborata dalle forze politiche se si vuole che viva.

Questo l'impegno dei partiti. Come l'abbiano assolto, dopo trent'anni di esperienza, è abbastanza noto.

Quando, entrata in vigore la costituzione nel 1948, dovrebbe cominciare il futuro, il futuro non comincia.

Non c'è immagine più felice, più efficace di quella racchiusa nell'espressione della « costituzione-trappola » per rendere sinteticamente, ma appieno, lo stato di diffidenza che soppianta l'entusiasmo in coloro che dovrebbero creare il nuovo ordinamento: l'attuazione, secondo il criterio maggioritario che si afferma, potrebbe facilitare l'avversario ed è dunque compito cui assolvere con giudizio, come impegno di larga massima da posporre ad altri più urgenti, primo fra tutti quello della ricostruzione materiale del Paese. Si comincia a profilare una visione maggioritaria « parziale » della costituzione, condivisa, come poi vedremo, dall'opposizione, con motivazioni ovviamente diverse, e si rinuncia al compromesso ideologico.

Così il rifiuto di tradurre nel sistema la forza ideologica della costituzione blocca, nel trentennio, la politica dell'attuazione ancorando le iniziative non ad una visione globale di crescita istituzionale e di generale rinnovamento, ma alle linee pratiche sostitutive suggerite dalla realtà dei rapporti fra i partiti che, a seconda dei diversi momenti di distribuzione della forza politica, sono l'inattuazione, come mezzo per sfuggire alla trappola costituzionale oppure l'attuazione parziale, nel senso della riduzione o distorsione del comando costituzionale, oppure, ancora, l'attuazione massima, oltre la linea del compromesso ideologico. Da un lato si cerca di sfuggire alla trappola costituzionale, dall'altro si pensa di farla scattare; cosicchè, in effetti, a volte può accadere che la trappola finisca con lo scattare anche a svantaggio dei cacciatori.

Ma sulle diverse fasi dell'inattuazione costituzionale (la costituzione tradita), della parziale attuazione e delle

istanze di revisione esistono una vasta letteratura critica nonchè pregevoli studi d'assieme, comparsi in occasione del compimento di ciascun decennio costituzionale, che consentono un preciso bilancio consuntivo delle forme e dei tempi degli adempimenti (o inadempimenti) del legislatore.

Occorre più o meno un decennio per l'istituzione della corte costituzionale (1956), l'evento più produttivo per i tentativi di costruzione del nuovo ordinamento, per quella del CNEL (1957), di fantomatica consistenza, e per quella del consiglio superiore della magistratura (1958). Nel decennio successivo, a parte le revisioni costituzionali relative all'equiparazione di durata delle camere o le nuove disposizioni sulla corte costituzionale, che appariranno limitative dell'autonomia di quest'organo, e le norme sui giudizi di accusa, si verifica, nel tempo del centro-sinistra, il solo tentativo compiuto con la programmazione economica (1967) di dar vita ad istituti che si colleghino con la parte ideologica della costituzione. Tentativo che poi si rivelerà di consistenza chimerica, ma è fra i pochi (da ricordare la precedente nazionalizzazione dell'energia elettrica) in cui si può cogliere un momento reale di slancio unitario delle forze politiche di maggioranza. Attuazione della parte ideologica della costituzione, ma con ispirazioni che sembrano al di fuori del vaglio critico delle forze politiche di partito, deve anche ritenersi l'approvazione della legge sullo statuto dei lavoratori (1970).

È con gli anni '70 che ha inizio una fase di apparente, intensa attività realizzatrice della costituzione: nascono fra il '70 e il '71 le leggi che daranno vita alle regioni ordinarie (scompare finalmente la vistosa e ver-

gognosa inadempienza di un intero titolo della costituzione non attuato) e la legge sul *referendum* e l'iniziativa legislativa popolare. Dopo la riforma del diritto di famiglia (1975), potrebbe essere considerata di importante attuazione costituzionale (vedremo poi con quante riserve) la legge sulla radiotelevisione anch'essa del '75, mentre sono in corso di elaborazione, ancora alla fine del trentennio, la legge sanitaria, le leggi sulla scuola, la legge urbanistica e sulla casa nonchè altre minori, cioè, in generale, le riforme che dovrebbero completare il « nuovo » ordinamento.

A questo punto, con un'analisi bonaria e affrettata, si potrebbe anche concludere che ormai il complicato edificio costituzionale è pressochè portato a compimento e che il legislatore o la classe politica (benchè meriti qualche tirata d'orecchio per i ritardi), ha compiuto la sua opera (a parte, certamente, i grossi buchi ancora da colmare, che ormai sembrano quasi un vezzo, degli articoli 39 e 40 sui sindacati e lo sciopero e della legge sulla presidenza del consiglio); ma non pare che alcuno, nei tempi che si vivono, sia più disposto a conclusioni benigne, chè troppo forte è il malessere che prende chi consideri con una qualche attenzione, neppure eccessivamente critica, ma da osservatore partecipante, la situazione generale dell'ordinamento italiano.

10. Il trentennio dall'approvazione della carta costituzionale copre, in verità, uno spazio critico sufficiente per risalire dalla situazione attuale dell'ordinamento alle previsioni della costituzione o se si vuole per confrontare

lo schema architettonico originario all'edificio costruito.

Chiunque intenda approfondire i dati reali di funzionamento dell'intero sistema di governo, di là dalle prescrizioni e descrizioni formali, dispone oggi degli apporti delle più varie discipline che pur con criteri e finalità diverse offrono un panorama di critica istituzionale ampio e significativo; poichè, oggi, non soltanto sociologi, politologi ed economisti, e ovviamente gli storici, amano riferirsi alla realtà effettuale, ma anche i giuristi inseriscono negli stessi discorsi dogmatici o descrittivi la considerazione critica dei fatti e non possono contentarsi delle connotazioni formali dell'ordinamento.

Sulla situazione generale della vita sociale e istituzionale del Paese è inoltre disponibile anche un messaggio presidenziale al parlamento, che è una sintesi di questa situazione e che voleva essere un richiamo per uno sforzo nuovo delle forze politiche a correzione dell'intero sistema; messaggio accolto con freddezza, anzi con sovrano distacco dai destinatari e rapidamente dimenticato poi, anche per accadimenti tristi che non avevano però diretta attinenza con questa forma di esternazione del Presidente; messaggio, tuttavia, che rimane pur sempre una documentazione « ufficiale », all'ottobre 1975, della crisi dell'intero sistema.

Ciò che comunque conta di questa e delle altre descrizioni è il quadro generale che rappresentano di quanto sussista nella realtà di divaricazione fra l'ordinamento di fatto e quello costituzionale, anche se le conseguenze ultime di questa divaricazione nessuno ha voluto ancora decifrare; quadro da aggiornare con progressive colorazioni dipendenti dalle elezioni del '76 e dagli avvenimenti ancora più prossimi; quadro che, mano a mano che si

va completando, sembra l'espressione onirica di un pittore maledetto, uno di quei quadri che non si comprendono bene ma causano infinito malessere. Mentre, spesso, giudizi correnti e ricorrenti, o perchè parziali, o perchè inconsciamente caritatevoli, danno l'errata impressione che si tratti di guasti più o meno facilmente riparabili, o di « necessarie » divaricazioni fra società politica e società civile che sembra valgano anche a conferma di note teorie.

Non è dunque difficile informarsi sullo stato generale dell'ordinamento e abbracciare in una considerazione d'insieme sia gli organi dell'apparato dello Stato nelle loro strutture, nei loro rapporti e nel loro rendimento, sia le varie istituzioni comunitarie in se stesse e nei rapporti con lo stato, sia, infine, i principali lineamenti dell'intero corpo legislativo. Noi ci contenteremo qui di compiere una piccolissima parte di questa analisi generale, tenendo però conto dei dati emergenti e più significativi al fine dell'indicazione del grado di distacco fra ordinamento formale dello Stato e ordinamento di fatto.

Pertanto, per questo rendiconto sintetico, appare preferibile annotare alcuni principali elementi di vita degli organi dell'apparato, distinguendoli potere per potere, seconda una ripartizione che, come sarà apparso forse evidente, è a noi cara e non per ragioni semplicemente espositive.

La costituzione, accogliendo il principio della separazione dei poteri nello spirito della tradizione democratica aveva introdotto, come si è ricordato, alcuni aggiornamenti razionalizzatori che nell'ambito delle relazioni fra i poteri ne dovevano garantire l'equilibrio: ciò

mediante l'indicazione esplicita di una procedura formale obbligatoria tendente a imporre la concessione o il diniego della fiducia con un voto ponderato e maturato del Parlamento. Nella stessa direzione del mantenimento dell'equilibrio aveva operato componendo la figura di un Presidente della Repubblica che non fosse esclusiva espressione dell'esecutivo ma in condizioni di estrinsecarsi autonomamente e vigilare sull'equilibrio e il ricambio istituzionale; infine, con l'art. 95, aveva attribuito al Presidente del Consiglio il compito di dirigere la politica generale del governo e della responsabilità di tale politica.

Con la prassi osservata dopo l'entrata in vigore della costituzione questa cintura di sicurezza è saltata. È fatto a tutti notissimo che nessuna delle crisi governative della repubblica — a parte qualche intervento di franchi tiratori parlamentari — è stata una crisi parlamentare che si sia svolta secondo la procedura tassativamente prevista dalla costituzione; sono stati i partiti e non il parlamento a volere le crisi e, molto spesso, neppure i partiti, ma le correnti dei partiti.

Questa inosservanza della procedura non ha provocato fermi e sistematici interventi dei presidenti della repubblica per ottenerne il rispetto: ed è infine mancata, per l'inattuazione dell'articolo 95, qualunque possibilità di autentica autonomia del presidente del consiglio nella esplicazione della funzione di governo.

Come poi risulterà chiaro, le spiegazioni che solitamente si adducono di questo globale cedimento cioè l'intrinseca, storica debolezza dell'impianto di razionalizzazione, l'elezione parlamentare del presidente della repubblica che ne vincolerebbe l'autonomia e la neces-

sità dei governi di coalizione che condannerebbe alla quasi impotenza il presidente del consiglio, possono essere concause di questa triplice inadempienza ma, indubbiamente, la motivazione razionale, la causa prima della rottura dei meccanismi di garanzia, va ricercata nei comportamenti consapevoli dei partiti politici.

Dopo questa generale premessa si può precedere ad una prima valutazione dei contenuti reali della funzione del presidente della repubblica e così aprire una rapida panoramica sullo stato dell'esecutivo con alcune considerazioni su queste funzioni.

In verità mancano i segni dell'esercizio di quel potere neutro di garanzia che doveva costituire un punto di equilibrio del sistema, appunto rappresentato dal presidente della repubbica: indipendentemente dalle personalità succedutesi in questa carica, e, legittimamente, qualcuno potrebbe domandarsi se vi siano stati grandissimi presidenti, nessun presidente è riuscito, se non in minima parte, a svincolarsi dal partito di origine o dalla maggioranza di origine, e, in tal modo, anche i poteri più autonomi di cui disponeva, e in particolare quello dello scioglimento, sono diventati di sostanziale dominio dei partiti: vi è stato però qualche segno più vivo di presenza presidenziale soltanto nel singolare tentativo di far rivivere, in repubblica, la precedente tradizione del partito di corte, coll'imporre cioè, a volte, nelle varie compagini governative, la presenza di ministri amici o benignamente considerati dal presidente della repubblica, o col sollecitare, sempre per gli amici e i collaboratori fedeli, importanti posti di sottogoverno o dell'amministrazione. Quasi poi per una ideale contropartita, il presidente ha ceduto in pratica l'autonomia della scelta delle

persone da chiamare a far parte di organi costituzionali, di cui occorreva garantire l'oggettività della funzione, procedendovi in base alle designazioni rigide dei partiti.

Anche se può apparire varia, personale e diretta l'influenza benefica che il presidente è in condizione di esercitare, soprattutto nel delicato momento della formazione dei governi (che va da un contributo alla scelta della persona del presidente del consiglio, all'indicazione anche di qualche membro del governo, della formula politica da realizzare e dei limiti degli stessi programmi), vi è sempre un'azione riduttiva dei partiti e delle correnti che questa influenza minimizzano e contribuiscono a volte a orientare verso pericolose direzioni.

Le forme succedanee di presenza presidenziale, articolate su discorsi, messaggi di circostanza, interviste e telegrammi, nonchè l'estensione all'estero di questa presenza, non hanno mai dato risultati pregnanti; nè si può ritenere che il mancato esercizio di poteri risulti poi una ginnastica valida per autonomi, determinanti interventi in caso di possibili gravissime evenienze di crisi generale. Queste valutazioni prescindono, ovviamente, dalla considerazione dei casi in cui l'eccezionale, personale prestigio potrebbe consentire ai singoli presidenti di manifestarsi autonomamente anche in forme determinanti.

La costituzione — conviene ribadirlo — voleva il governo stabile e forte; ma saltata la cintura di protezione di un procedimento formale esplicito per la concessione e il ritiro della fiducia, lo stato dell'esecutivo non presenta, nei confronti dell'ordinamento liberale prefascista, alcun rafforzamento: anche quando le maggioranze sembrano consistenti e solide, i governi sono di breve durata, sempre preda dei giochi dei partiti e

delle correnti. Contrasta, tuttavia, con questa instabilità, la persistente presenza degli stessi ministri, delle stesse facce, tanto che, se si dovesse giudicare sulla base di questa presenza, si dovrebbe concludere che nel trentennio vi è stato sempre lo stesso governo (il che poi sarebbe abbastanza vero). La stessa instabilità denuncia l'estrema debolezza del governo come collegio: il consiglio dei ministri (senza esperti, senza strutture, senza ordinamento, per l'inattuazione dell'articolo 95 della costituzione), è già organo di registrazione della volontà dei singoli ministri che sono, in realtà, autonomi feudatari. Mancano la decisione collegiale e il coordinamento: molte porzioni di potere, quasi nullo il potere collettivo; risulterà chiaro dalla nuova *ratio* del sistema di potere la spiegazione di questo policentrismo. L'alta politica, l'indirizzo a lungo termine si disperdono e non sono possibili le riforme di struttura: pare che soltanto le autostrade modifichino la vecchia realtà del Paese.

Unità e omogeneità, caratteristiche tradizionali che dovrebbero costituire le basi dell'indirizzo del governo, tendono a scomparire; vi sono soltanto programmi di intenzioni e l'intenzione di non attuarli. Sembra che ogni governo che dovrebbe essere quello di lungo respiro (il sogno del governo di legislatura) nasca con una predestinazione di morte vicina: vi sono governi balneari, di parcheggio, ma anche di preparazione, di assaggio, veri aperitivi di nuove formule. Con simili connotazioni non vi può essere neppure assunzione unitaria di responsabilità.

Se il governo, come organo politico di indirizzo, presenta aggravate, nell'epoca più recente, le sembianze degli ultimi governi pre-fascisti, connotazioni parimenti

gravi riguardano lo stato dell'amministrazione. La costituzione voleva che l'amministrazione ricevesse un impulso unitario di coordinamento, che fosse imparziale, che ne fosse assicurato il buon andamento, che gli impiegati fossero responsabili e che i poteri centrali fossero limitati dalle autonomie e fortemente decentrati.

Restaurato, invece, l'antico sistema liberal-napoleonico, integrato con l'esperienza fascista delle burocrazie parallele, l'amministrazione rimane centralizzata: non vi è attuazione del regionalismo, ma neppure si modificano le leggi unificatrici del vecchio Stato italiano. Se era vero che il fascismo si era in parte giovato di una burocrazia di stampo liberale, non si poteva purtroppo presumere che la repubblica si giovasse di una burocrazia di stampo fascista. I ceti burocratici non sono rinnovati al sorgere della repubblica con una nuova formazione politica e provengono sempre da una matrice prevalentemente meridionale e piccolo-borghese; non vi è specializzazione per settori, nè preordinata nè successiva, a parte l'esperienza di *routine;* vi è l'ansiosa ricerca del posto, la mistica del posto; il posto per gli impiegati è già il conseguimento di un traguardo finale, anche perchè non vi è nessuna seria garanzia di carriera per merito, nè collocazione adeguata per i valori tecnici.

In seguito saranno considerati più analiticamente alcuni altri aspetti dei rapporti fra politica e amministrazione; qui va detto che la frantumazione garantistica dell'atto amministrativo è strumento di potere e anche dispersione di responsabilità e la procedura diventa un labirinto da cui esce facilmente soltanto chi possiede il filo di Arianna che gli consenta la cattura dell'ultimo timbro. Perciò, quanto all'inefficienza generale dell'am-

ministrazione, si può aggiungere che questa inefficienza non è neppure imparziale.

La dilatazione dell'intervento dello Stato nell'economia, nei limiti in cui si può dire che segua un indirizzo coordinato, sembra corrispondere ad una sola impostazione autenticamente strategica che è quella del perseguimento di interessi particolari. In sostanza, se si pubblicizza il privato in parallelo con lo sviluppo economico, si privatizza la decisione politica. I momenti fondamentali della preparazione e dell'esercizio del bilancio, nonchè dei consuntivi, sfuggono ad ogni reale controllo parlamentare, sia in ordine alla qualità, sia in ordine alla quantità della spesa pubblica: i *deficit* paralleli e i *deficit* sommersi costituiscono misteri pressochè impenetrabili.

Il cittadino come tale, quando è atomizzato, urta contro la barriera del diniego o del ritardo burocratico in un insopprimibile penoso rapporto: si pensa, ma si pensa soltanto, a un *ombdusmand*, a un commissario parlamentare che ne lenisca le pene.

Al potere legislativo sarà dedicato in seguito (v. capitolo III) un esame più diffuso: qui si può dire che l'assemblea costituente sentì il parlamento nel suo alto significato simbolico e, secondo la tradizione storica dell'istituto, lo vide come presidio di libertà e gli volle dare degna collocazione al centro del sistema costituzionale: non volle però che fosse in una posizione di supremazia tale da compromettere l'autonomia degli altri poteri.

Si dovrebbe presumere che il crollo della razionalizzazione, sciogliendo il parlamento dai vincoli formali prefissati nel rapporto con l'esecutivo, abbia comportato una dilatazione di potenza dell'istituto parlamentare an-

che se formalmente illegittima e pericolosa. Così non è; alla debolezza dell'esecutivo corrisponde un progressivo indebolimento del legislativo e la debilitazione abbraccia tutte le funzioni parlamentari, anche quelle che appaiono, almeno sul piano quantitativo, eccezionalmente attive: nella sua presenza reale il parlamento non è più un elaboratore autonomo, non produce più grandi e piccole leggi sue, non controlla più; ma assume e registra decisioni esterne e sembra soddisfatto di un ruolo notarile che esplica da notaio disincantato e spesso poco rispettoso delle procedure.

L'immagine costituzionale di un parlamento dedito al grande dibattito politico-ideologico, alle leggi di rinnovamento e strutturali, che riceve e seleziona iniziative indirizzate da centri autonomi partecipanti, non è mai rinvenibile. L'attività parlamentare, guidata e limitata dai partiti, è in realtà un sottoprodotto dell'attività politica dei partiti stessi.

La collocazione del potere giudiziario, operata dalla costituzione, rispondeva correttamente al principio di separazione, con la magistratura costituita in ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, in base alla affermazione fondamentale dell'articolo 101 in cui si dichiara che « i giudici sono soggetti soltanto alla legge ». Le forme di presenza del presidente della repubblica e del parlamento previste nel consiglio superiore della magistratura avevano lo scopo non di ridurre l'oggettività della funzione giudiziaria ma di garantirla, evitando che il giudiziario potesse diventare un corpo chiuso e acquisire l'abito di una struttura privilegiata.

Indipendentemente dalla valutazione che si può dare degli interventi legislativi che direttamente riguardano

la magistratura come ordine, è necessario porre in evidenza un dato fondamentale dell'esperienza del trentennio, e cioè che l'inattuazione costituzionale ha finito con l'orientare la stessa posizione del potere giudiziario: l'inattuazione, negli aspetti che riguardano il lento o mancato rinnovamento della legislazione contrastante con la costituzione, ha generato la tendenza del giudice a sostituire con una propria personale interpretazione evolutiva delle vecchie leggi l'abulia del legislatore.

Questo intervento dei magistrati, accanto ai benefici, ha implicato alcuni costi pesanti dovuti soprattutto a una diffusa diversificazione degli orientamenti dei singoli giudici, a cui è, dunque, rimasto il carico di tentare di comporre il travaglio originato dall'evoluzione delle situazioni socio-economiche nei confronti del vecchio ordinamento, con il repentino passaggio da apici interpretativi ottusamente repressivi ad apici troppo allegramente permissivi. Anche disorientante l'azione dei vari uffici del pubblico ministero, troppo spesso in evidente contrasto fra loro, e grave, quindi, la mancanza di forme di garanzia che circondino quest'azione e la rendano unitaria.

Ciò che, comunque, qui interessa è che si sia dispersa la cosiddetta fede nell'indipendenza del giudice, sia nei confronti degli altri poteri (o meglio del potere politico in generale) sia per quanto attiene al necessario distacco del singolo giudice nell'esplicazione delle funzioni, da qualunque visione di parte: viceversa, il timore, o anche la precisa sensazione, di una politicizzazione della magistratura è ormai un dato emergente fra gli altri, preoccupanti anch'essi, che riguardano la crisi di tutte le strutture giudiziarie. Si determina, infatti, una

progressiva generale decadenza dell'amministrazione della giustizia che va dalla vecchiezza delle leggi positive e di rito, in sostanza di tutto il corpo dell'ordinamento, all'estrema lentezza di funzionamento dell'apparato giudiziario e ai più recenti scompensi fra isolati improvvisi slanci innovativi e la fatiscenza delle strutture materiali di questa amministrazione. In continuo crescendo è il sentimento di sfiducia del cittadino che, nella richiesta di garanzia di sicurezza della persona e dei beni, non riesce a trovare risposta da parte dell'apparato giudiziario.

Il passaggio del tempo aggrava i difetti dell'ordinamento giudiziario, sia in riferimento alla professionalità dei magistrati, al loro tirocinio e alla loro carriera, sia per quanto riguarda la sempre rinviata riforma dei codici, sostituita da una novellistica spesso imprudente che — in materia penale — in luogo di garantire il cittadino sembra danneggiarlo, che in luogo di affermare la concezione civile della pena sembra esaltare la tracotanza del delinquente: si scontano gli effetti di un riformismo episodico e forzato che lascia in libertà una delinquenza collaudata, permanente offesa per il cittadino onesto.

Singolare e degno di approfondimento appare il fenomeno della immodificabilità delle strutture personali e materiali della giustizia, impiegati ausiliari, sedi e apparecchiature tecniche, nonchè edifici carcerari, per le quali non si trova danaro mentre per il ripianamento del bilancio di un'impresa pubblica parassitaria e deficitaria si spende di più di quanto sarebbe sufficiente a risolvere almeno questo problema.

Si determina, inoltre — pur nell'ambito di una generale tenuta del senso di onestà personale dei singoli

magistrati — una situazione di sospetto di fronte ad alcune tipiche soluzioni processuali (il proliferare dell'insufficienza di prova nei processi mafiosi) e ai disorientanti contrasti che spesso si verificano in sede di assegnazione e di avocazione dei processi.

Infine, la stessa tecnica garantistica della presenza di un potere nell'altro, presa dalla costituzione a fondamento dell'elezione parlamentare di porzioni di organi rappresentativi della funzione giurisdizionale (corte costituzionale e consiglio superiore della magistratura) da intendersi come indirizzata a favorire la designazione di uomini notevolmente indipendenti e capaci che, appunto per non essere espressione di un corpo chiuso o di una casta, contribuissero ad assicurare l'oggettività della funzione, è stata sostanzialmente depotenziata. Anzi, è stata travisata allargando i normali *quorum* previsti dalla costituzione, con l'obbligo di maggioranze qualificate che non possono intendersi come più democratiche, ma che evidentemente lo sono meno perchè tendono sì a proporzionare le designazioni secondo la rilevanza dei partiti, ma sempre nel senso di quella distribuzione dei posti che è anche chiamata lottizzazione e che è una spartizione senza vicendevole controllo e, qualche volta, senza neppure dignità.

Fra i poteri sono inserite e si muovono (o non si muovono) istituzioni ausiliarie del governo e del parlamento, che sono anche strutture di garanzia, e anch'esse soffrono dello stato di inattuazione costituzionale dell'ordinamento.

Accanto ad un apprezzabile svolgimento rutinario delle funzioni di tutela della giustizia nell'amministrazione, il consiglio di stato appare impoverito, quanto al-

l'indipendenza, dalle nomine governative di soggetti estranei alla carriera e, soprattutto, dalla diretta utilizzazione in sede di governo, di molti consiglieri distolti dalle funzioni di istituto e utilizzati dai ministri come consulenti speciali o impiegati negli enti di Stato; anzi, alcuni di questi consiglieri assumono, col tempo, un piglio decisamente menageriale che ne disperde l'immagine di giudici pensosi e indipendenti. Per ciò che si riferisce all'attività giurisdizionale del consiglio di stato, basti qui dire che sembra insolubile il problema di obbligare l'amministrazione a conformarsi alle decisioni del giudice amministrativo.

Anche la corte dei conti non è sottratta al peso delle nomine governative al di fuori della carriera che ne compromettono la posizione di indipendenza, mentre a commento della funzione che esplica occorre annotare che è sempre motivo di meraviglia l'inconsistenza dell'intervento della corte a tutela del corretto impiego del pubblico denaro, tutela che, fra l'altro, dovrebbe sussistere dovunque e comunque tale impiego si verifichi; appare, inoltre, « classica » la mancanza di conseguenze reali delle relazioni sui riscontri effettuati.

Il consiglio dell'economia e del lavoro, rivelatosi un ufficio studi non sempre elaboratore diretto di documenti e pareri, si è disperso in gradi di languore sempre più accentuati, attendendo di decennio in decennio una poco probabile rivitalizzazione: il CNEL non ha funzionato come organo di integrazione del mondo del lavoro a livello istituzionale, nè ha prodotto iniziative legislative, a parte qualche conato subito soffocato: perchè partiti e sindacati hanno ritenuto canali di pressione più produttivi e diretti quelli parlamentari.

Il punto di più difficile incontro di una costituzione democratica con la realtà politica è quello del controllo della gestione dell'esercito, dei servizi segreti e della polizia: tali corpi possono essere barriere capaci di rompere qualunque flusso democratico, il territorio di riserva della ragion di Stato; intorno ad essi aleggia il vago spirito degli *arcana imperii* perchè si occupano di una materia fluida, la più difficile da consolidare intorno a principi rigidi di comportamento.

Tuttavia, per quanto possa essere diffusa la consapevolezza dell'oggettiva difficoltà del controllo democratico di questi corpi, nessuno può accettare l'idea che la costituzione si debba fermare alle soglie di questo misterioso territorio; ma — in verità — esercito, servizi segreti e polizia sono anche chiamati « corpi separati » appunto per indicare la situazione di sottrazione della loro gestione ai normali controlli democratici.

Se è esatto che questa vocazione di alienità di tali corpi non è caratteristica esclusiva italiana, è anche sostenibile che l'indirizzo costituzionale di sistemazione di questa materia, se fedelmente osservato, avrebbe consentito un'evoluzione del comportamento di essi diversa da quella che, poi, in realtà, si è verificata.

Per quanto riguarda l'esercito, la costituzione aveva dettato una norma fondamentale, l'articolo 52, affermando che « l'ordinamento delle forze armate si uniforma allo spirito democratico della repubblica »; è difficile contestare la particolare forza di questa reiterazione di un principio così generale che dimostra appunto una particolare cautela costituzionale, nè si può davvero presumere — come in verità alcuni costituenti dimostrarono di ritenere — che la norma dovesse riguardare

soltanto la tutela della dignità del cittadino-soldato e, quindi, essenzialmente i regolamenti di disciplina. Non può sussistere dubbio che sul piano sistematico la norma presupponesse l'ingresso dell'esercito, come struttura, nel nuovo contesto istituzionale dell'ordinamento generale della repubblica: rientrava in questo indirizzo l'affidamento del comando delle forze armate al presidente della repubblica e il riordinamento delle strutture della giustizia militare (articoli 103 e 111).

Sul piano dell'attuazione, principi e norme ricevono il consueto trattamento: prevale, anche in questo caso, la volontà di imporre la continuità col passato, prassi che si salda con una specifica tradizione dello Stato italiano di rifiuto del volontarismo, anche di quello garibaldino, e di mancanza di qualunque esperienza di milizia civile.

Tuttavia, anche se l'esercito è chiamato a confermare la propria fedeltà istituzionale, nel senso dell'adesione ai propositi maggioritari, forse anche ai più reconditi, mano a mano che si manifestano, è doveroso annotare il progressivo abbandono da parte degli apici militari dei più forti conati militaristici, che proviene essenzialmente da un'opera di revisione che si può considerare frutto del mutamento dell'intero contesto sociale.

Non vi è, comunque, alcuna azione decisa di generale rinnovamento delle forze armate, secondo le premesse costituzionali, da parte delle forze politiche e poco funziona la garanzia della possibilità di intervento del presidente della repubblica poichè, anzi, in alcuni momenti, questa presenza del presidente, nell'ambito dei corpi separati, provoca qualche angosciosa perplessità.

Inseriti nel corpo delle forze armate ma, a loro volta separatissimi, sono i servizi segreti a rappresentare la minaccia più consistente all'ordine costituzionale nell'assenza di qualunque sostanziale controllo rappresentativo che ne garantisca il comportamento. La storia del trentennio è costellata di episodi scabrosi e di momenti di autentico pericolo che si collegano all'attività di questi servizi: schedature di personalità politiche e di cittadini privati, intercettazioni telefoniche incontrollate, perquisizioni abusive, oscuri collegamenti con l'industria nazionale e con i servizi segreti stranieri, tendenze al golpismo e, pare, all'eccidio, sono le manifestazioni di una lunga marcia nell'illegalità che raggiunge il culmine con i fatti del '64.

Faticosamente poi prenderà la via un indirizzo di ristrutturazione di questi servizi secondo l'ipotesi principale della sottoposizione di essi al controllo parlamentare, articolata sull'accettazione della relatività dell'esigenza del segreto di Stato, poichè la nuova sistemazione della materia presuppone anche una precisa definizione normativa del concetto del segreto di Stato essendo questo un concetto che, come giustamente è stato osservato, è sempre rimasto — giuridicamente — un segreto.

Conviene fare ancora qualche considerazione sulla polizia. La costituzione non indica configurazioni esplicite dei concetti di ordine pubblico o di sicurezza pubblica ma, sulle tracce del primo costituzionalismo, si preoccupa della tutela del cittadino nei confronti dell'arbitrio poliziesco (articoli 13, 17 e 21), e, sempre con la stessa ispirazione, pone anche « a disposizione » della magistratura la polizia giudiziaria (articolo 109).

Fondamentale era comunque la norma transitoria sedicesima, già citata, che prevedeva la totale revisione delle vecchie leggi costituzionali (cioè in materia costituzionale) in contrasto con la nuova costituzione: nessuna legge, come quella di pubblica sicurezza fascista, appariva in stridente contrasto con la nuova realtà costituzionale ed invece la riforma della legge di pubblica sicurezza e il nuovo ordinamento della polizia, corpo complesso pieno di piccoli corpi separati, sembrano, nel trentennio, palude infida su cui il legislatore rifiuta di poggiare il piede. Smilitarizzazione e sindacalizzazione della polizia diventano, soltanto alla fine del trentennio — sia pure fra fieri cotrasti — i punti di articolazione di un nuovo dibattito istituzionale e di specifici indirizzi legislativi.

A parte l'esperienza delle regioni a statuto speciale, l'indirizzo costituzionale diretto alla configurazione di uno Stato regionale e al decentramento è completamente disatteso fino all'entrata in funzione delle regioni a statuto ordinario, quando cominciano gli anni '70. La stessa legge comunale e provinciale — curioso reperto archeologico — non è soggetta a generale revisione. La prima esperienza di funzionamento delle regioni ordinarie non consente valutazioni mature anche se gli stessi punti di contrasto fra il governo nazionale e quelli locali, concernenti la necessaria autonomia finanziaria delle regioni (e, in particolare, quella impositiva) e l'effettivo trasferimento delle ultime competenze, ancora artigliate dal potere centrale, non lasciano spazio a conclusioni confortanti. Ciò tanto più che sul piano politico vi è il sospetto che si vogliano da alcuni trasferire più che altro i guai del centro alla periferia; sussiste anche il

generale timore che il passare da una cognizione centralizzata della logica del potere dei partiti alla stessa logica decentrata non possa comportare altro che l'acquisizione conoscitiva di una variante dello stesso sistema.

Considerazioni meno tristi possono essere consentite a proposito dell'innovazione realizzata, della nuova struttura di garanzia efficiente, cioè della corte costituzionale: non sembra azzardato affermare che senza il molto che la corte ha compiuto per rendere effettivi diritti e libertà riconosciuti dalla costituzione l'esperienza dell'intero trentennio repubblicano avrebbe conosciuto svolgimenti forse perversi con situazioni di compressione delle libertà non tollerabili.

Di rilievo unanimemente riconosciuto l'azione di adeguamento della vecchia legislazione ai nuovi principi costituzionali che fa capo alla corte e la sua opera di controllo e di stimolo alla costituzionalità della nuova legislazione. Azione complessiva imponente, che tuttavia incontra i limiti invalicabili della stessa competenza della corte che, la corte spesso « a fin di bene », appare costretta a travalicare. Nella sostanza, l'intervento della corte, naturalmente passivo, non può condurre alla costruzione della nuova costituzionalità come sistema ma soltanto a revisioni parziali e discontinue del vecchio ordinamento: quando la corte vuole costruire una istituzione o un servizio (lo potremo constatare con un esame più analitico a proposito della riforma radiotelevisiva) realizza esiti innaturali e negativi: benchè appaia paradossale, si può dire che la corte, a volte, nel trentennio, tenta persino di imporre la costituzionalità con mezzi incostituzionali.

Dal principio di separazione la costituzione fa di-

scendere il sistema delle garanzie « personali » che dovrebbe difendere il legislativo dall'esecutivo e dal giudiziario, e l'esecutivo dal giudiziario, e il giudiziario dagli altri due: la garanzia per il giudiziario è un'architrave dell'ordinamento e, sempre in relativo, appare funzionante, anche se i partiti tentano di compromettere la posizione di neutralità di questo potere.

Per l'esecutivo e il legislativo, soprattutto per il legislativo, la costituzione vuole che le immunità consentano la esclusione di ogni *fumus* di persecuzione politica dalle procedure giudiziarie che siano poste in essere contro i membri delle camere e del governo. Sostanzialmente, in origine, questo tipo di garanzia, assicurando che i simili giudicassero i simili o controllassero che i simili non fossero ingiustamente accusati, esprimeva la tendenza a difendere i poteri dalle procedure giudiziarie introdotte per motivi politici non ad affermare una « giustizia politica », anche se poteva essere politico l'organo di cognizione dei reati commessi dai grandi della politica. Che l'evoluzione storica degli istituti e dello stesso sistema democratico giustificasse poi il permanere di queste strutture di difesa è materia opinabile. In ogni modo, la costituzione seguiva un sistema di ragionevole garanzia affidando alla corte costituzionale la giurisdizione punitiva nei confronti del presidente della repubblica e dei ministri, ma commettendo al parlamento il giudizio per la messa in stato d'accusa e al parlamento stesso il controllo sulla non arbitrarietà delle procedure contro i propri membri; non voleva giudizi politici ma intendeva evitare procedure giudiziarie mosse da intenti di persecuzione politica.

I criteri di attuazione di questo sistema seguiti dal

legislatore hanno consentito la piena distorsione dei fini costituzionali e la realizzazione di un sistema completamente diverso in base al quale i reati comuni commessi dagli uomini politici sono soggetti a giudizio politico: alcune « categorie » di reato non arrivano mai alla cognizione giudiziaria.

Soltanto alla fine del trentennio si apre finalmente una procedura giudiziaria innanzi alla corte costituzionale dopo un giudizio di accusa che — per i modi e le intenzioni palesi dei giudicanti — lascia sbigottito l'intero Paese.

11. Se questa succinta esposizione dello stato dei poteri tradizionali e, in generale, della situazione dell'ordinamento al termine del trentennio è veridica, è lecito domandarsi quali punti di contatto rimangano fra l'ordinamento di fatto e quello scritto dalla costituzione e domandarselo ora, quando il lungo elenco delle leggi di attuazione è ormai quasi esaurito.

In primo luogo, nessuno può nascondersi che i lunghissimi tempi dell'attuazione (dieci anni quasi per la corte costituzionale, più di venti per le regioni ordinarie e il *referendum*, circa trenta per l'informazione radiotelevisiva...), hanno generato conseguenze gravissime, poichè il sistema, subendo il *go and stop* dell'attuazione, ha proceduto zoppicando, assumendo vizi insanabili e andature che avrebbero poi mal sopportato le nuove sollecitazioni; in secondo luogo, sul piano qualitativo, l'attuazione legislativa non è stata quasi mai fedele ma sempre inadeguata, nella generalità dei casi per difetto, in qualche occasione per eccesso.

Ma su questo punto dell'attuazione oggi, dopo un trentennio, se è importante imporsi di ricercare il « vizio » dell'attuazione, può sembrare non equo fermarsi ad una valutazione soltanto formale o temporale dei modi di cui essa si è andata definendo e delle dissonanze di questa *suite* disarmonica e non tener conto dei segni positivi del generale movimento applicativo che pure c'è stato. E ciò conviene fare in via prioritaria, come è reiteratamente (e anche irosamente) richiesto da alcune forze politiche che affermano a loro merito che comunque molto è stato fatto e che un sostanziale rinnovamento è stato realizzato.

Senza voler giudicare ora del significato o del valore di questo progresso, occorre dir subito che esso progresso è essenzialmente collegato all'opera applicativa esercitata da altri operatori in funzione surrogatoria i quali hanno esercitato una pressione trainante nei confronti del neghittoso legislatore: vale a dire che se l'operatore formale dell'attuazione, per quanto qui si considera, è stato il legislatore, quasi mai esso è stato autentico protagonista essendo altre istituzioni e forze (volta a volta la corte costituzionale, la magistratura ordinaria, i sindacati, la stampa, la cultura, le piccole forze d'opinione e i cosiddetti movimenti autonomi), le reali motrici del processo applicativo che, anche per questo, non è stato programmato e armonico, ma disordinato e imprevedibile. Quindi, anche se si vuole accogliere questo invito ad una oggettiva valutazione del reale progresso dell'ordinamento (ma nei confronti di quale ordinamento?), non si può farlo senza cercare di restituire a ciascuno il suo.

E nella schiera di questi protagonisti reali — come si è detto — assume posizione di rilievo la corte costituzionale che, autonomamente o in raccordo con la magistratura ordinaria, ha saputo imporre l'attuazione di molti dei diritti di libertà e dei diritti sociali voluti dalla costituzione. Opera questa della corte, iniziata sotto pessimi auspici, quando, secondo la concezione giuridica riduttivistica di cui si è parlato, si faceva rivivere imperante già la nuova costituzione, la distinzione positivistica fra le norme costituzionali, respingendo quelle ideologico-programmatiche (o, come anche si diceva, direttive), al di fuori dell'ordinamento giuridico reale; poichè, esse, si asseriva (Azzariti) non contenevano alcun precetto concreto che fosse suscettibile di applicazione diretta, immediata o non immediata: fenomeno questo, si aggiungeva, non nuovo anche al di fuori della costituzione. Si ricordava il caso dell'articolo 1505 del codice civile del 1865 il quale stabiliva che « l'azione redibitoria nella vendita di animali non ha luogo che per vizi determinati dalla legge »; ma nessuna legge era stata mai fatta e quindi quella norma era rimasta sempre lettera morta. E altrettanto morte sarebbero dovute restare anche le norme programmatiche della nuova costituzione. Con questo brillante paragone, che lasciava davvero alle norme più forti della costituzione, che non fossero seguite da leggi ordinarie e di attuazione, il destino di cavalli azzoppati dell'ordinamento, la questione si considerava chiusa.

Ma la corte poi saprà respingere questa concezione e, benchè condizionata dal potere negativo che le è affidato, che è sostanzialmente quello di dichiarare l'inco-

stituzionalità, attua o riesce ad imporre l'attuazione con proiezioni in positivo delle sue funzioni — e della natura di queste proiezioni ci siamo già occupati — tendenti ad indicare in molti casi la via della costituzionalità: ed è questo un contributo molto vivo, non sempre ortodosso nè sufficiente, che risponde ad indirizzi interpretativi della costituzione in alcuni momenti abbastanza unitari, anche se rimane poi controversa la natura giuridica, o giuridico-politica, degli indirizzi stessi. E, in conclusione, una parziale riconversione dell'ordinamento è iniziativa della corte: basti ricordare quanto ad essa è dovuto di potatura della legislazione fascista e quanto ha operato nel campo della difesa in giudizio, nel campo tributario, nel campo dell'informazione, nel campo del diritto di proprietà e del diritto di sciopero.

Vi è poi il concorso attuativo autonomo della magistratura ordinaria di cui anche si è trattato: in questo caso, anche se si vogliono giudicare apprezzabili alcuni indirizzi, come rientranti nelle previsioni costituzionali, l'esorbitanza diventa molto spesso più grave poichè sembra che i magistrati si muovano a zone e a classi, di là dai limiti della loro funzione; la sensazione che molti giudizi dipendano dalla collocazione politica dei singoli giudici è abbastanza funesta: comunque, questa fascia dell'attuazione non ha conosciuto una ispirazione unitaria.

Fra gli altri operatori dell'attuazione assurgono a posizione di riguardo i sindacati che agiscono sia direttamente, adeguando la contrattualistica ai principi costituzionali che ritengono di dover difendere o, premendo sul legislatore — con maggior successo di altri supplenti — affinchè agisca.

E qualche risultato — benchè modesto — è stato conseguito dalla cultura, specialmente giuridica, e dalla stampa che, anche negli aspetti negativi, con l'esaltazione scandalistica di deviazioni istituzionali di consistenza oggettiva, ha potuto a volte imporre importanti rettifiche nei confronti degli indirizzi legislativi incostituzionali.

Sono ancora da annoverare fra i supplenti della promozione costituzionale le piccole forze politiche d'opinione che, particolarmente dopo l'introduzione del *referendum*, riescono a svolgere un ruolo di sollecitazione nella costruzione dell'ordinamento.

Non bisogna, infine, dimenticare i movimenti autonomi i quali, al compimento degli anni '60, dalla piazza, nel bene e nel male, esercitano un impulso provocatorio che, a volte, di là dagli specifici intenti, trova sbocco nell'attuazione.

Ma questo imponente sforzo surrogatorio che, in molti casi, ha ricevuto formale sanzione dalle forze politiche costrette alla fine ad agire, si è verificato o al di fuori dei partiti, o anche contro di essi: ed è quindi molto difficile indicare quanto di ciò che si è attuato competa all'autonoma iniziativa delle forze politiche.

E, in generale, va detto e ridetto che tutta questa opera surrogatoria è stata condotta, com'era giocoforza che fosse, senza alcuna visione globale dell'impegno dell'attuazione, e quasi sempre senza accettazione del compromesso ideologico costituzionale, ma aderendo ad una visione dimezzata della costituzione e al dichiarato intento di attuare ciò che della costituzione interessava al principale operatore.

Appare chiaro, cioè, che nel corso di questo trentennale processo, il messaggio costituzionale non di-

venta e non può diventare mai il momento d'ispirazione di un generale rinnovamento, ma la giustificazione formale di un'occasione, il punto di articolazione molto spesso scorretto di parziali conquiste o progressi che sono pesantemente scontati da un generale regresso istituzionale. Ed è perciò che si perviene all'avvilente costatazione che nonostante si sia tanto costruito, anche se tardi e faticosamente, si è poi pervenuti al punto che il cittadino debba chiedersi affannosamente dove sia lo Stato e se ancora vi sia, e si avverte che più sembra prossima la mèta della completa attuazione « quantitativa » e più ci si allontana dallo spirito della costituzione.

12. Nella ricerca delle vie che hanno condotto a questo completo fallimento il primo quesito riguarda gli indirizzi di politica costituzionale, ufficiali o anche reconditi, che le singole forze politiche hanno seguito e, ovviamente, anzitutto l'indirizzo del partito di maggioranza.

Le immagini della costituzione ibernata, della costituzione come trappola, o l'esortazione ad attuare la costituzione *cum grano salis*, sono collegate — dal 1947 in poi — ad una linea politica istituzionale che è imperniata sulla conservazione dell'apparato dello Stato liberal-napoleonico e su un controllo dello sviluppo che sia compatibile con le vecchie strutture statuali: pertanto, il mutamento è oggetto di continue transazioni con le grandi forze economiche in cui è difficile ritrovare disegni di una consapevole mediazione istituzionale. L'intento è quello di circoscrivere le modificazioni delle strut-

ture economiche in un sistema di potere che possa continuamente negoziarle e rinegoziarle episodicamente. Soltanto alcuni supplenti dell'opera di attuazione, come si è visto, riescono ad imporre alcuni cedimenti di questa linea che rimane il punto di arroccamento del partito maggioritario.

La situazione internazionale del dopoguerra, le esigenze di ripresa economica, la guerra fredda, sono situazioni ed eventi a cui solitamente si fa risalire la necessità di alcuni indirizzi che sorreggono i primi passi della repubblica; ma rimane sempre da dimostrare che questi fatti, oggettivamente, imponessero una simile linea di politica costituzionale.

Non soltanto il partito maggioritario, ma tutti i partiti con motivazioni quasi sempre inesprimibili ma ovviamente diverse, rifiutano il compromesso ideologico costituzionale e vi è dunque una posizione comune di distacco dalla costituzione, e una comune responsabilità per questo distacco, anche se distribuita in quote disuguali.

Sulla posizione istituzionale del partito della democrazia cristiana indubbiamente pesano i vincoli che la legano alla Chiesa, la composizione interclassista, la primitiva avversione cattolica nei confronti dello Stato liberale e le oscillazioni fra l'integralismo e le spinte laicistiche: ma tutto ciò riguarda la storia del partito e i modi e i tempi della sua evoluzione « interna » e se ha, ovviamente, grande importanza anche sugli orientamenti esterni sovrasta i limiti del nostro discorso.

Con le elezioni del 18 aprile 1948 che le danno il 48,5 per cento dei voti, la democrazia cristiana diventa il partito maggioritario destinato a rimanerlo in tutto il

trentennio e che si considera scelto per governare, che cioè trae da questo largo consenso il senso di una sua missione, della legittimazione a impadronirsi dello Stato; missione che in qualche momento di slancio lirico equivale per alcuni ad una assunzione per chiamata divina, suffragata dal merito della religiosità del partito. Sarà poi, legislatura per legislatura, motivo di delusione, anche di invidia e comunque di meraviglia il fatto che, nonostante il modo con cui questo partito gestisca lo Stato e in particolare il potere economico, non debba mai ricevere una severa punizione elettorale.

Per ciò che qui conta, l'indirizzo di politica costituzionale del partito maggioritario si incentra sulla linea già citata di continuità con lo Stato pre-fascista e con molti orientamenti legislativi del periodo fascista, sul ripristino quindi del vecchio apparato statale con l'accettazione del sistema di governo parlamentare ma senza la razionalizzazione e le garanzie e gli innesti previsti e comandati; sulla linea ancora di affermazione rigida del principio maggioritario e di ripulsa o elusione della parte ideologica della costituzione nonchè, in generale, del compromesso ideologico fondamentale.

Infine, in questo partito prende corpo e si consolida la tendenza a respingere i partiti di orientamento marxista, e soprattutto i comunisti, al di fuori del sistema, di là dai limiti oggettivi della reale collocazione che gli stessi comunisti assumono: e con ciò il partito maggioritario riesce a liberarsi della responsabilità di tener conto del ruolo istituzionale dell'opposizione, in un felice incontro con la reale indisponibilità comunista a farsi carico di questo ruolo. Infatti, il più forte partito minoritario, quello comunista (che anche contro la propria vo-

lontà sarà considerato l'« opposizione » *tout court*) marxista, almeno nel primo decennio della repubblica, secondo la « lezione » di Stalin, benchè tenda a rompere l'isolamento e a collaborare alla formazione del nuovo Stato è prigioniero di una incoercibile ambiguità che si riflette nella sua politica costituzionale. Esso spinge per l'attuazione costituzionale sul piano della richiesta « formale » di adempimenti « formali » e anche per l'attuazione ideologica, ma all'infuori del compromesso, cioè prevalentemente per la parte sociale della costituzione e manifesta supremo disinteresse per il rinnovamento delle strutture dello Stato; lotta, anzi, contro l'affermazione del principio maggioritario, oltre i limiti delle correzioni costituzionali di questo principio, manifestando una concezione del potere imperniata sull'assunto che ciò che conta è chi governa non come governa.

I partiti intermedi (socialisti, repubblicani, socialdemocratici e liberali), pur nella conclamata adesione all'ideologia costituzionale, non riescono a concretizzare nè l'ipotesi elitaria diffusa fra alcuni di essi, di sviluppo di un capitalismo scientista e tecnocratico che superi la conflittualità classista, nè ad imporre alcuna rettifica di comportamento al partito maggioritario per quanto riguarda l'attuazione costituzionale; anzi, finiscono col condividere le più oltranzistiche manifestazioni della politica di ibernazione costituzionale, che si sostanzia nel pieno appoggio alla legge elettorale maggioritaria, detta anche legge-truffa. Ciò non vuol dire che questi partiti siano tutti ugualmente subalterni e lo siano in tutto; ma la valutazione complessiva del loro apporto non può che essere negativa: molto subalterno ed eccezionalmente truffaldino si rivelerà un partito — pieno

di orsetti pronti a ballare per un po' di miele — che, a conclusione del trentennio, vedrà incriminati un segretario politico nazionale e un segretario amministrativo nazionale e dovrà poi porsi, con una nuova segreteria, il fondamentale problema della ricerca dei motivi che gli permettano di continuare ad esistere.

Inutile dire che dalle ali estreme dello schieramento politico, dai monarchici, dai qualunquisti, al movimento sociale e poi alle frange extraparlamentari di destra, non proviene alcun impulso per l'attuazione costituzionale, neanche come reazione alla loro stessa esistenza e ai loro comportamenti: diverso il discorso per gli autonomi e i radicali che, come abbiamo visto, questa reazione la provocano con risultanze a volte positive, molto spesso negative; comunque, questi gruppi annunciano visioni alternative molto fumose che poco hanno a che fare con la costituzione.

Il tempo della alleanza di centro fra la democrazia cristiana e i partiti intermedi, corrisponde, sul piano dell'economico, alla ripresa industriale e dell'accumulazione capitalistica e alla più forte compressione del progresso sociale inteso come realizzazione dei nuovi diritti, con una condotta politica ed economica antisindacale che si avvantaggia della situazione di debolezza dei lavoratori: i punti di riferimento elettorale di questa alleanza rivelano una distribuzione di consensi che rimarrà, fin quasi alla fine del trentennio, sostanzialmente rigida, e che vede gravitare verso il centro i ceti medi e contadini e verso l'opposizione il proletariato operaio.

Dopo i modesti tentativi di riforma agraria si verifica la grande emigrazione dalle campagne e una urbanizzazione coatta senza programmi e senza preoccupazioni

per il futuro: l'istituzione della cassa per il Mezzogiorno, sofisticato strumento clientelare, mantiene intatto il dualismo economico italiano e non impedisce il progressivo impoverimento del sud.

Gli anni del *boom* economico, caratterizzati dall'indubbio miglioramento delle condizioni di vita del proletariato e dalla generale diffusione del benessere, sono tuttavia anche quelli che generano un cospicuo deposito di squilibri che esploderà con violenza alla fine degli anni '60.

A metà degli anni '60 si verifica un autentico momento di tensione ideale (politica e della classe politica), collegato alla alleanza di centro-sinistra, che è anche l'unico serio tentativo di attuazione della parte ideologica della costituzione ed è espresso, in sede istituzionale, con l'approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 66-70: ma agli indirizzi dell'espansione mancano i necessari supporti procedurali e organici che rappresentino le strutture reali entro cui incanalare le ipotesi di sviluppo. Apprezzabili di questo momento in cui, per la prima volta nel trentennio, sembra divenire probabile la rottura del sistema dell'ordinamento di fatto, sono anche alcune ingenuità (almeno tali sono ritenute da alcuni), come la stessa scelta della legge quale strumento per la presentazione e l'approvazione del piano.

Ma questa tensione, per nulla condivisa dalla grande industria e dal grande partito di opposizione, si spegne rapidamente e rappresenta, col tempo, soltanto un'occasione perduta.

Perchè questa formula del centro-sinistra, che accompagna l'ingresso del partito socialista italiano fra i partiti intermedi dell'area democratica (i comunisti ri-

mangono soli nell'antisistema), contiene in sè, accanto ai presupposti di un nuovo slancio etico-politico, anche i germi dell'involuzione, la disponibilità, cioè, del nuovo alleato — anzi il suo ragionato proposito — di condividere la concezione e i metodi di acquisizione del potere del partito maggioritario; e quindi, con ciò stesso, di irrobustire i lineamenti dell'ordinamento di fatto che già per suo conto, essendo felicemente consolidato, reagisce con energia a qualunque tentativo seriamente riformistico.

Con gli anni '70 quando, mano a mano, lentamente fino alla crisi energetica e rapidamente dopo, si esaurisce il *surplus* da dividere ma le istanze sociali, mosse dall'autunno caldo, si solidificano come se il *surplus* viceversa ancora ci fosse, tutte le ipotesi di evoluzione e salvezza urtano contro la drammatica aleatorietà delle strutture reali dell'ordinamento.

13. Questi indirizzi di politica costituzionale che guidano i partiti, spiegano, dunque, lo spiacevole aspetto di trentennio bianco che caratterizza l'intero tempo dell'attuazione.

Ciò che manca è l'esecuzione del programma ideologico della costituzione, la costruzione organica del nuovo ordinamento, il rispetto della costituzione difficile, perchè non vi è alcuno che non si renda conto della sostanziale differenza tra l'attuazione dei principi ideologico-programmatici, che postulano istituti e istituzioni che non si leggono nella costituzione o si leggono a malapena, ma sono una necessaria conseguenza di questi

principî, e l'attuazione, per così dire esplicita, relativa a istituti e istituzioni che già la costituzione descrive (corte costituzionale, regioni, *referendum*, ecc.), e che si possono considerare la parte « facile » dell'attuazione; ma anche per quest'ultima parte, per le istituzioni già costruite dalla stessa costituzione, come gli organi dei poteri tradizionali e le loro relazioni, sarebbe stata necessaria l'oculata e amorosa vigilanza del legislatore, non soltanto per attuare e integrare ma forse anche per rivedere: poichè questa parte, già applicativa dei principi ideologico-programmatici, per quanto anch'essa obbligante, è quella che può considerarsi contingente di fronte ai principî.

Ma non c'è vigilanza nè volontà di attuare. All'origine di questa cronica incapacità, di tutti i comportamenti omissivi dei partiti, è la ripulsa del compromesso ideologico costituzionale, dell'idea-forza della costituzione, che è l'assunzione a un livello di pari dignità dei valori liberali e di quelli sociali, di modo che non vi è innesto organico nel vecchio sistema dei diritti e delle strutture liberali delle forme giuridiche nuove dei valori sociali.

La costituzione nella parte programmatica, e vi si è accennato nel corso di alcune precedenti annotazioni descrittive, dettava due indirizzi, che a noi sembrano fondamentali, a indispensabile integrazione dello Stato liberale e delle istituzioni di esso ricomprese nella parte organizzativa: l'uno riguardante la rilevanza accordata al partito politico acciocchè consentisse la parteciuazione politica del cittadino e la correlativa necessità che il partito fosse posto (o, meglio, si ponesse) nelle condizioni di fatto e di diritto che gli consentissero di attuare

la previsione costituzionale; l'altro concernente la costruzione del potere economico come proiezione di vari principî generali e diritti specifici, cioè fissati nel campo dell'economico; il potere economico, nell'espressione dilatata e penetrante dei tempi nuovi, andava circondato e garantito con programmi, controlli e limiti quantitativi e qualitativi antimonopolistici, e con istituzioni e strutture nuove, in modo da imporre anche a questo potere il rispetto, e anzi il perseguimento, dell'utilità sociale e dell'interesse generale.

Vedremo poi come i partiti abbiano recepito questi indirizzi e come li abbiano applicati nel trentennio: benchè non si tratti di intenzioni recondite, non è forse ancora abbastanza chiaro il nesso che lega le stesse inadempienze e perciò sarà conveniente esaminarne le azioni ed omissioni in parallelo, poichè i partiti unificano in se stessi i poteri tradizionali e unificano in se stessi il nuovo potere economico o, almeno, l'ampia porzione di pertinenza dello Stato: non accettano di modificare se stessi e non accettano di costringere entro i confini costituzionali le forme nuove dello sviluppo economico.

Pertanto, i poteri tradizionali, non soltanto rimangono abbandonati al loro storico decadimento, che la costituzione aveva cercato di evitare, ma anche ulteriormente depauperati nei confronti del passato, poichè all'interno di questo meccanismo di forza e di garanzia non passa corrente: nè è soltanto l'inefficacia della razionalizzazione che li ha fatti fallire, ma il mancato inserimento delle forme nuove di potere fra le vecchie strutture governanti, poichè il potere nuovo doveva funzionare « come » i poteri tradizionali e anche « dentro » i poteri tradizionali e con quelle garanzie, e ciò

sempre secondo il principio della separazione-limitazione.

Ciò non avviene e i poteri tradizionali funzionano male anche perchè non hanno potere.

E, allora, per ritrovare la trama reale del potere, che evidentemente è stata disegnata al di fuori della costituzione, per cogliere le connotazioni dell'ordinamento di fatto occorrerà riferirsi ai partiti, alla loro struttura e al loro comportamento, ai partiti già riconosciuti quali operatori dell'attenta azione di svuotamento dei poteri tradizionali, quali protagonisti del generale sommovimento dell'ordine costituzionale. Poichè, in verità, sono i partiti che amministrano, legiferano e « sospendono » nei loro confronti il giudiziario: controllano i due poteri politici e tentano di politicizzare il giudiziario; sono sempre i partiti che assumono la gestione in proprio delle forme nuove del potere economico: l'unificazione del potere è, nel trentennio, un processo costante.

Prima di questo, prima di inseguire le tracce del potere reale lungo i confini dell'ordinamento di fatto, è opportuno procedere ad una ricerca, sul campo, più analitica per cercare di cogliere dal vivo il vizio dell'attuazione: constatare cioè come i partiti si siano mossi all'interno di un potere tradizionale e se e come questo potere siano riusciti a rinnovare secondo il modello costituzionale, e come abbiano operato nel corso dell'attuazione difficile, quando era indispensabile ispirarsi ai principi ideologico-programmatici della costituzione.

A tal fine si è ritenuto di privilegiare come primo punto di osservazione il parlamento perchè la vita delle istituzioni parlamentari è legata a tutti i partiti ed il parlamento è quale la maggioranza e l'opposizione lo

fanno essere; ma poi perchè il parlamento è anche il centro di confluenza dei rapporti istituzionali che in esso dovrebbero ricomporsi.

Come secondo punto di osservazione si è scelta la riforma radiotelevisiva perchè essa risulta esemplare nel campo dell'attuazione ideologica proprio come momento attuativo difficile, che vede anche impegnati la corte costituzionale, in funzione surrogatoria, e altri operatori in funzione stimolante: secondo gli intenti che l'hanno promossa, la riforma dovrebbe anche vivificare ed accrescere lo stesso potere parlamentare.

CAPITOLO III

I PARTITI DENTRO IL PARLAMENTO E CONTRO IL PARLAMENTO

14. I partiti, nel corso di un lungo processo storico si impossessano del parlamento e ne gestiscono le funzioni, modificandone i contenuti e, quindi, gli stessi significati: la vita del parlamento diventa la vita dei partiti all'interno del parlamento.

È difficile dire quanto di questo processo sia imputabile all'intento o all'istinto di prevaricazione dei partiti e quanto sia dovuto alla mutazione « spontanea » del sistema: non vi ha tuttavia dubbio che la tanto auspicata formazione dei grandi partiti organizzati, in cui si vedeva un fattore di esaltazione dell'istituto parlamentare, libero dagli intrighi personali ed elettorali dei notabili, si traduce in una vera e propria trasfigurazione delle funzioni del parlamento, secondo una linea evolutiva che non conosce soste e che si accentua nell'ultimo trentennio; trasfigurazione di cui interessano in grado eminente le modificazioni che intervengono nei ruoli e nei rapporti maggioranza-minoranze; sia quelle, per così dire, « interne », che conoscono un momento di generale meditazione normativa con la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971, sia quelle « esterne », provocate da un rinnovamento strutturale del sistema politico secondo forme che ancora attendono di essere analizzate.

Nota apparentemente curiosa è che in contrasto con il senso di questi mutamenti radicali che i partiti quanto meno incoraggiano, sono sempre i partiti che all'interno del parlamento — per quanto attiene in generale alla organizzazione dell'istituto — tengono a rispettare, anzi a rafforzare, alcune norme e alcuni principi che sono intimamente legati alle più antiche (e più superate) tradizioni parlamentari.

È appunto con i « privilegi parlamentari » che conviene aprire questo rapido esame della vita del parlamento cominciando, cioè, dai fatti più riservati, dagli aspetti e manifestazioni che sembrano riguardare la vita interna delle Camere e che l'opinione pubblica ha sempre stentato a seguire, a parte i momenti di diffuso interesse provocati dalla sporadica esplosione di eventi scandalistici che a tali fatti si riconnettono.

Aspetti e manifestazioni che rientrano nell'ampia configurazione dell'autonomia costituzionale delle Camere e ne costituiscono le prerogative: l'autonomia contabile, la insindacabilità degli *interna corporis*, le stesse immunità, ecc., costituiscono una materia privilegiata in cui si esercita in altissimo grado uno spirito unitario di gruppo, cioè una ferrea solidarietà che i partiti manifestano l'uno verso l'altro: sono anche le distorsioni dell'autonomia che contribuiscono al decadimento progressivo dell'immagine del parlamento di cui è difficile trovare le cause al di fuori, o in contrasto, con la volontà del parlamento stesso, cioè dei partiti.

Vi è così una costante azione di difesa del parlamento che, poi, non è difesa del parlamento come istituzione, ma difesa dei partiti « parlamentari » nei confronti dell'esterno, in cui la posizione della maggioranza e quella

dell'opposizione finiscono col coincidere, anche se la prima, ovviamente, è più spesso costretta a manifestarsi mentre l'altra o concorda in silenzio o anche visibilmente si addolora, ma senza violente reazioni.

Sicuramente il sentimento di una supremazia reale del parlamento come « idea in sè » è popolare, è largamente condiviso, ed è un sentimento che si nutre anche di memorie; memorie che risalgono al lungo corso della storia della libertà e a quanto di civile dignità è collegato alla lotta per la vita di questo nobile istituto. Molto a lungo, il grido che precede lo *speaker* dei comuni, lungo la strada che conduce al suo scanno, « giù i cappelli! largo al Presidente! », scolpisce, non soltanto nell'animo degli Inglesi, i contorni della maestà del parlamento: la cognizione dei motivi di questo rispetto diventa un patrimonio comune della democrazia.

In forza di questo sentimento può accadere — l'abbiamo notato in altre occasioni — che parrucche, armi antiche, carrozze e cavalli bardati, tutto quanto rientra nel folclore parlamentare come simbolo di questa lotta, sembri apparire « attuale » perché serve a mantenere in vita queste memorie; ma non è certo il gusto di queste memorie, o genericamente il rispetto delle tradizioni, che provoca la protratta tendenza dei nostri partiti a ritenere immodificabili privilegi e consuetudini che rappresentano un apparato ammuffito, inadatto a regolare le nuove situazioni di vita del parlamento. Erano garanzie di legalità diventano ora giustificazioni di irresponsabilità.

E così, mentre i presidenti debbono impegnare ogni energia per far sì che i deputati e senatori non abbandonino l'uso della cravatta, non c'è fatica per imporre

la conservazione di altri anacronistici costumi. Così è per l'autonomia contabile delle Camere, argomento che non ha mai molto interessato nè la critica giornalistica, sempre in materie consimili piuttosto svogliata, nè la stessa opinione scientifica, rappresentata soltanto da qualche isolato pioniere che vi ha dedicato una qualche attenzione.

L'autonomia contabile del parlamento, sul piano dei fatti, significa che le Camere possono preventivare liberamente la loro spesa annuale « in qualunque misura », ottenere dal Tesoro i relativi fondi e spenderli senza alcun controllo: ciò vuol dire che per l'amministrazione finanziaria che direttamente le riguarda le Camere non assumono alcuna responsabilità verso l'esterno.

Una così ampia autonomia (quella degli altri organi costituzionali è più limitata e riguarda gestioni di spesa di modesta entità), dovrebbe generare turbamento in qualunque osservatore; invece, anche quando episodi di malgoverno, di nazionale rilevanza, commuovono l'opinione pubblica e germinano in maniera chiara e diretta da questo privilegio, non vi è alcuno che ad esso risalga per rimuoverne le cause.

Nessuno vuol negare che l'autonomia costituzionale risalga ad un'antica necessità oggettiva di difesa del parlamento nei confronti degli altri poteri e soprattutto del governo, il che faceva dire che « il regime rappresentativo era poggiato sulla *méfiance* ». Il parlamento, presidio delle libertà di tutti, doveva essere in sommo grado libero e anche l'autonomia contabile tendeva a garantirne la libertà di funzionamento, assicurandogli la disponibilità dei mezzi finanziari necessari senza alcuna possibilità di ingerenza esterna: benché fosse poi conside-

rata una « prerogativa minore » dei due rami del parlamento « quella della piena balìa che ciascuno di essi ha nel determinare l'ammontare e il modo di distribuzione delle somme che compongono il loro bilancio interno ».

Sta di fatto che le norme e il tipo di sistemazione strutturali di questo principio risalgono nell'ordinamento italiano delle Camere « all'epoca della restaurazione », e più precisamente, mediante diretti rinvii, al 1814: anche la più recente riforma dei regolamenti parlamentari (1971) non ha introdotto alcuna sensibile innovazione su questo punto. C'è dunque da domandarsi se questa sistemazione autonomistica, che era accettabile quando il parlamento non era mai sicuro che il re non volesse la restituzione di ciò che aveva a malincuore ceduto, sia stata confermata per una mera dimenticanza o si sia obliato di rimuoverla perchè di troppo modesto interesse.

Dopo l'approvazione della nuova costituzione, il parlamento rimane a lungo inoperoso per quanto riguarda il complesso delle norme che ne regolano le procedure interne e finalmente nel 1971 modifica i regolamenti ma non modifica le norme di organizzazione: non sottopone a nessuna revisione nè il principio dell'autonomia costituzionale, nè, se non sul piano formale, le norme che si riferiscono all'autonomia contabile. Per quanto concerne la camera dei deputati, ed è su di essa che converrà puntualizzare l'analisi, nel nuovo regolamento, al bilancio è dedicato un intero « capo », il tredicesimo (che si compone però del solo articolo 66) in cui si stabilisce che « il progetto di bilancio e il conto consuntivo della Camera, predisposti dai questori e deliberati dall'ufficio di presidenza, sono discussi e votati in Assemblea ». Più in generale, sono i questori che curano « collegialmen-

te » il buon andamento dell'amministrazione della camera, ed è il presidente che sovraintende all'esplicazione di tali funzioni, ed è l'ufficio di presidenza che delibera il progetto di bilancio preventivo e il rendiconto consuntivo della camera.

Occorre subito dire che questa regolamentazione è sostanzialmente peggiore di quella precedente che non prevedendo la « collegialità » delle funzioni dei questori, lasciava sperare che, distribuite le competenze fra i questori, vi fosse qualche questore disposto a controllare il collega: questa speranza era forse illusoria, ma la prudente revisione attuata non lascia campo a nessuna speranza.

E allora, data questa ribadita volontà delle Camere di ritenere intangibili le norme di gestione, vale ancora la pena di riconsiderare le origini di questa singolare disciplina di cui è sempre oggetto di meraviglia non tanto la mancanza di previsione di controlli esterni sulle spese delle Camere, che pure oggi sarebbero legittimamente ipotizzabili, ma appunto il fatto dell'assoluta mancanza di controlli interni, di una qualche distinzione operativa tra chi spende e chi controlla, particolarmente all'interno della camera dei deputati (distinzione che, sia pure in proporzioni minime, il senato conosce).

Questa indisciplina contabile risale dunque alla nascita del parlamento in Italia, ai regolamenti provvisori del parlamento subalpino, quando norme e istituti furono riprodotti dai regolamenti belgi, a loro volta ispirati alla disciplina interna francese del 1814: e di questi modelli belgi fu prescelto quello di più larga autonomia adottato da quel senato: poi, in Italia, la disciplina provvisoria fu sempre mantenuta e sostanzialmente rimane

ancora. Stranissimo culto per le memorie, che imbarazzava anche gli studiosi del periodo fascista i quali pensarono che i compilatori dei regolamenti piemontesi avessero preferito aderire alla disciplina più disinvolta perchè « mossi anche in ciò da un delicato sentimento di ossequio all'autonomia delle nuove Assemblee, pensarono che convenisse di vincolare il meno possibile l'azione futura delle due Camere in un campo naturalmente riservato alla loro libera iniziativa, e che, trattandosi di regolamenti provvisori, fosse sufficiente inserirvi le norme fondamentali atte a sancire l'autonomia più completa delle due Camere, senza discendere a determinare anche le forme nelle quali le Assemblee stesse avrebbero dovuto esercitare il controllo sulle loro amministrazioni interne ».

Notavamo nel 1963 (*Rassegna Parlamentare*, anno V, pag. 686 e segg.), che pur condividendo con retrospettivo plauso questo delicato sentimento di ossequio dei compilatori dei regolamenti provvisori, non era ammissibile che il provvisorio rimanesse provvisorio per più di un secolo: ed è ancora meno ammissibile che il provvisorio rimanga provvisorio dopo la riforma del 1971.

Poichè molti eventi all'interno dei corpi autonomi se sono imputabili in singoli casi a operatori prevaricanti, alla loro cattiva condotta, sono nella generalità delle evenienze talmente indotti dal sistema, sono così evidentemente coordinati dal sistema, che il porvi riparo, agendo sul sistema, oltre che un dovere appare una condotta suggerita da elementare prudenza. Alcuni sentimenti di ossequio possono essere anche condivisi con nostalgia ma non vanno mai tramutati in occasioni che mettano a dura prova l'umana fragilità: la mancanza di controlli

è purtroppo all'origine di un'allegria contabile che ha permesso assunzioni arbitrarie di personale d'ordine, retribuzioni spericolate e acquisti avventati e, al tempo stesso, originali manifestazioni contabili consistenti nel gonfiare i preventivi oltre ogni configurabile necessità in modo che, a chiusura del bilancio, avesse luogo, con austera e intima cerimonia, la restituzione al Tesoro di cospicui assegni « di risparmio » che dovevano lasciar intendere che vi fosse un'amministrazione oculata e parsimoniosa.

Ciò che dunque vistosamente ancora manca è un organo interno di controllo che esamini il bilancio predisposto dai questori, che abbia il « dovere » di sottoporlo a una lettura critica, e che infine lo presenti con propria relazione all'assemblea, come avviene in quasi tutti i parlamenti del mondo dove chi gestisce le spese è sottoposto al sindacato severo di un organo permanente di revisione; da noi è invece l'assemblea, cioè sono i pochissimi deputati presenti in aula nel giorno della discussione del bilancio, che ascoltano il collega questore che ha gestito e che riferisce su programmi di spesa che essi, i pochi presenti, debbono in quel giorno conoscere ed approvare. Tutto quanto, in via di prassi, più recentemente è stato modificato con la cosiddetta pubblicità degli organi collegiali (la redazione di un bollettino periodico di resoconti), è ancora pochissimo.

Sostenevamo nel 1963 (op. cit., pag. 685), che l'autonomia andava circoscritta « all'interno delle Camere stesse in forme di esplicazione che offrano le indispensabili garanzie » e si proponeva che fosse costituita una giunta per l'amministrazione e la contabilità, ad inizio di ciascuna legislatura, composta di 11 deputati nomi-

nati dal presidente dell'assemblea; la giunta avrebbe dovuto esaminare il bilancio preventivo e il conto consuntivo delle spese della camera, nonché verificare « tutti i conti della camera, anche quelli degli esercizi anteriori non ancora regolati ».

Forse se una simile disciplina fosse stata introdotta, qualche increscioso, avvilente episodio non si sarebbe verificato. Purtroppo, anche in epoca molto recente, come nel 1975, quando si apprende che le Camere sono esse stesse nel folto della giungla retributiva, che una dattilografa, neppure provetta, può percepire una pensione da capogiro, si leva soltanto un coro di lamentazioni e si riempiono subito i pochi lacrimatoi disponibili; vi sono uomini politici estremamente rappresentativi che si condolgono reciprocamente per una sorta di buonafede carpita, ma che non riescono, nell'esuberante commozione, nè a ricordare i personali contributi arrecati al disordine nè a proporre il vero mutamento che possa impedire il rinnovarsi dei penosissimi accadimenti, cioè la revisione *ab imis* dell'autonomia contabile delle Camere.

Non si tenti più, dunque, di fare apparire che le distorsioni lamentate possano essere opera di *consultants and officers*, ovvero di funzionari, di funzionari infedeli. Benchè i metodi di gestione interna prescelti abbiano anche favorito una selezione non sempre oculata dei grandi impiegati, la maggioranza dei funzionari non ha voluto essere gratificata: la classe politica deve imputare soltanto a se stessa la colpa di quanto è accaduto.

In questo fiume quasi mai limpido dell'autonomia contabile è ora inserito anche il finanziamento dei par-

titi: le acque si gonfiano ancora e i piccoli argini ultrasecolari rimangono sempre gli stessi.

15. Contribuisce anche a degradare l'immagine del parlamento la modalità di corresponsione dell'indennità parlamentare, atto che soltanto nella forma, cioè per quanto riguarda l'esborso materiale delle relative somme, può considerarsi interno al parlamento, poichè è la stessa Costituzione che si occupa della materia stabilendo all'art. 69 che « i membri del parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge » : anche la disciplina dell'indennità è stata trattata in maniera grossolana dai partiti e con alquanto spregio per la norma costituzionale che, in questo caso, è di indiscutibile chiarezza. Questa norma si riferisce all'indennità come retribuzione complessiva dei senatori e dei deputati, come trattamento economico onnicomprensivo in cui dovrebbe rientrare tutto quanto attiene al compenso per l'esercizio, « professionale o meno che sia », dell'attività dei membri del parlamento.

Eppure, l'indennità parlamentare, benchè oggettivamente legata all'elementare concetto che anche i parlamentari non « ricchi di proprio » dovessero vivere, è stata per lungo tempo ritenuta un pericoloso incitamento al mestiere e poi ammessa con l'evoluzione storica che ha, mano a mano, modificato il parlamento come istituzione.

I membri del parlamento, al sorgere dell'istituto, furono compensati con corrispettivi in natura dai loro mandanti, alcune volte con barili di aringhe, quando

esercitavano nei parlamenti feudali un mandato imperativo, poi, nell'epoca del grande parlamento liberale, i deputati membri delle *élités*, o come coscienza o come provenienza, esercitavano gratuitamente il loro mandato che consideravano un *munus publicum*. La concessione dell'indennità parlamentare divenne poi, con la nascita dei partiti e dei movimenti di massa, un problema collegato alla possibilità della stessa presenza dei rappresentanti popolari in parlamento e fu così una battaglia dei radicali e dei socialisti di lungo periodo, connessa con la lotta generale per il suffragio universale. Ma ancora nel 1912, quando fu introdotta in Italia da Giolitti, insieme appunto con il suffragio universale, vi fu chi salutò l'introduzione dell'indennità con accorato rimpianto affermando che con essa doveva considerarsi tramontata ogni romantica idea della professione parlamentare ed indebolita la stessa forza ideale del parlamento.

Poi, come si è detto, la costituzione all'indennità si è esplicitamente riferita, e non vi è oggi più alcuno che contesti la necessità e l'opportunità che i membri del parlamento siano adeguatamente retribuiti, anche se la materia eccita sempre la curiosità e la malignità dell'opinione pubblica.

Ciò che soprattutto la costituzione impone è che questa indennità, evidentemente rapportata ai particolari carichi della funzione parlamentare, sia sempre stabilita per legge; questo onere, nel suo aspetto sostanziale, sottintende la precisa volontà costituzionale che l'indennità sia determinata, di volta in volta, con la procedura della pubblica discussione.

Come il parlamento ha dato esecuzione a questa chiarissima norma? Fino alla più recente legge sull'in-

dennità parlamentare, con modalità di erogazione dell'indennità stessa che erano aperta violazione della costituzione poichè la definizione dell'indennità era delegata agli uffici di presidenza delle Camere che ne approvavano gli importi con provvedimento interno senza che vi fosse alcuna notizia che, di volta in volta, informasse l'opinione pubblica delle motivazioni degli aumenti. Ciò fino al 1965. Si stabilisce poi che l'indennità è costituita da quote mensili comprensive anche del rimborso di spese di segreteria e di rappresentanza, fissate sempre dagli uffici di presidenza delle due Camere, in misura tale, però, da non superare il dodicesimo del trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di sezione della corte di cassazione ed equiparati; la legge prevede che oltre l'indennità sia corrisposta, sempre da detti uffici di presidenza, anche una diaria, a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma, sulla base di 15 giorni di presenza al mese e sempre in misura non superiore alla indennità di missione giornaliera prevista per i citati magistrati.

Questa disciplina è sempre insoddisfacente e poco rispettosa della Costituzione. È anche contorta e di difficile spiegazione: non vi è nulla che accomuni le funzioni dei membri del parlamento con quelle dei magistrati; se mai ciò che colpisce sono le notevolissime differenze fra i modi di svolgimento, i carichi e i contenuti di queste attività tanto disparate. Il riferimento, dunque, al trattamento economico dei magistrati operato dalla legge è meramente casuale; si è scelto un parametro quale che fosse per dare una mezza applicazione della costituzione poichè ora l'indennità è sì fissata con legge, con questo spericolato rinvio, ma una volta per tutte e con larghi

margini di ambiguità; rimarrebbe lecito pensare che le Camere, qualora volessero irrobustire l'indennità, potrebbero limitarsi ad aumentare il trattamento economico dei magistrati con un pubblico dibattito, che riguardi però i magistrati e non i membri del parlamento.

Vi è, tuttavia, una realtà di fatto che va doverosamente riconosciuta: l'importo dell'indennità parlamentare, anche nell'ultimo trentennio, non è mai stato eccessivo anche se si conglobano nelle indennità le agevolazioni e i servizi, finora abbastanza modesti, che i membri del parlamento ricevono. Perchè allora non è stata prescelta la strada abbastanza semplice indicata dalla costituzione che era quella di stabilire con legge, se necessario anche a breve distanza di tempo, la misura di queste indennità fornendone la motivazione all'opinione pubblica con un dibattito sincero, con l'esposizione chiara delle esigenze del singolare bilancio tipo del parlamentare onesto la cui vita non è mai facile e il cui lavoro, per coloro almeno che lo considerano « anche » un peso pubblico, è molto spesso un ben faticoso dovere?

Anche in questo caso vale una sorta di superiore solidarietà di gruppo interpartitica che intende, per le cose che interessano molto da vicino i partiti, privilegiare gli accordi di corridoio. Si esercita, così, gratuitamente, un sopruso « quasi inutile » per una preferenza di gusto dei partiti ad agire, nei settori di loro più geloso interesse, al riparo del segreto e in tal modo l'opinione pubblica non è mai esattamente informata, continua a ritenere l'indennità una favolosa prebenda, molto parziale remunerazione in un più ampio contesto di innominabili introiti dei parlamentari; frattanto il parlamento con-

tinua a temere l'opinione pubblica, non ha il coraggio di applicare la stessa legge sull'indennità che ha approvato per gli ulteriori necessari aumenti. E, allora deve ricorrere a sotterfugi, quale l'erogazione ai gruppi parlamentari di somme destinate a fini generici di sostegno dell'attività dei gruppi, ma nella realtà utilizzate per l'integrazione dell'indennità dei deputati: e in questa situazione continua a verificarsi che i partiti taglieggino i loro parlamentari con trattenute obbligatorie che rendono più difficile la vita dei senatori e dei deputati onesti e non arricchiscono certamente i partiti.

Anche per questa via, con l'incurante leggerezza di un comportamento omissivo della disciplina costituzionale, si offende il prestigio dell'istituto parlamentare.

16. L'ampio contenuto dell'autonomia costituzionale, tutto il consistente blocco di potestà di autorganizzazione, autogestione, autodisciplina, autocontrollo, l'intera eredità tradizionale ottocentesca (e, quindi, verifica delle elezioni, potere regolamentare, insindacabilità dei voti e delle opinioni espresse e degli atti interni, immunità parlamentari), è difesa dai partiti ad oltranza e facendo appello appunto alle tradizioni — a cui anche molti operatori del diritto sono sensibili — e, quando le tradizioni non soccorrono più, con l'aperto rifiuto al rinnovamento, con la grande energia dell'inerzia.

Vi sono tuttavia punti per i quali la difesa è difficile poichè è difficile negare che la costituzione abbia scalfito e in alcuni casi travolto vecchie garanzie che se mantenute diventerebbero distinzioni inconcepibili. Co-

me la costituzione non aveva inteso affidare in dominio al parlamento la fissazione dell'indennità parlamentare, così non aveva inteso lasciare alla libera discrezionalità del parlamento la stessa procedura di discussione delle leggi poichè ne aveva fissato i caposaldi con norme costituzionali, norme da intendersi non come indicazioni generiche o affettuosi consigli, ma evidentemente come precetti inderogabili: l'inderogabilità di queste norme, come quella di tutte le altre della costituzione, veniva assicurata con l'istituzione della corte costituzionale, a cui rimaneva affidato il controllo della costituzionalità delle leggi.

È vero che la costituzione stessa riservava alle Camere la potestà autonoma di dettare con proprie norme interne la procedura d'esame e di approvazione delle leggi, ma non rinviava ai regolamenti e disciplinava direttamente quelli che si possono ritenere i presupposti di legalità delle procedure e che riguardano l'obbligo della presenza della maggioranza alle sedute, l'approvazione a maggioranza, la pubblicità delle sedute, la delega alle commissioni per l'approvazione delle leggi, i casi in cui questa delega non può essere esercitata, ecc. Di fronte dunque alla precedente tradizione che imponeva al magistrato il rispetto assoluto degli *acta interna corporis* e quindi gli vietava di indagare se la legge da applicare fosse stata « nelle forme » legittimamente approvata, la nuova costituzione innovava profondamente.

Sembrava dunque evidente che il sacrificio del principio della insindacabilità dei procedimenti interni di approvazione delle leggi — dati i presupposti appunto del nuovo ordinamento — dovesse discendere, per così dire naturalmente, dal fatto che la costituzione attribuiva un

diritto alla costituzionalità delle leggi al cittadino « come garanzia del cittadino », e che questo diritto era esplicitamente esteso all'osservanza di tutte le norme della costituzione e quindi anche di quelle concernenti la formazione delle leggi, che non fissavano modalità rituali disponibili e quindi da irridere, ma minimi procedurali estremamente e volutamente rigidi, garanzia di un comportamento « legalitario » delle Camere.

Questa volontà costituzionale imponeva un inquadramento tutto diverso della tecnica delle garanzie e sostituiva al sistema delle garanzie fra i poteri l'altro, non più mediato e riflesso, delle garanzie del cittadino verso tutti i poteri: sulle forze politiche pesava l'obbligo di analizzare minutamente il significato e la tollerabilità nel sistema di prerogative e guarentigie che, essendosi perduti i dirimpettai o i potenziali assalitori, perdevano in larga parte la propria ragion d'essere; rimaneva, è vero, in generale, una ragione residua di alcune guarentigie da ricercarsi nella sempiterna esigenza della tutela delle minoranze: ma, nel caso in esame, appariva abbastanza evidente che il rigore formale all'interno del parlamento, qualora fosse stato garantito in funzione del diritto alla costituzionalità del cittadino, sarebbe stato garantito « anche » nell'interesse delle minoranze.

Ma tutto questo discorso, forse troppo « nuovo », in verità non interessava i partiti nella loro veste di legislatori nè le stesse minoranze ed era soltanto e flebilmente aperto da isolati giuristi, perchè, la stessa dottrina in maggioranza, sentiva ancora vivo il fascino della tradizione dell'insindacabilità degli atti interni delle camere. Da osservare, in parentesi, che vi era poi chi sembrava ritenere che non valesse la pena di indossare su questo

punto elmo e corazza quando poi il vero problema dell'incremento delle garanzie democratiche era ben altro e che queste andavano sì indirizzate verso i cosiddetti poteri tradizionali ma soprattutto verso i signori nuovi del potere e cioè i partiti.

Comunque, anche in questo caso, il legislatore non sembrava disposto ad accogliere alcun limite contro se stesso, anzi non avrebbe accettato neppure di discutere della materia se non fosse stata la corte costituzionale (soprattutto con la sentenza n. 9 del 1959) a porre molto timidamente il problema.

Chiamata a decidere sull'esistenza di vizi di forma nel procedimento di approvazione di una legge, di comportamenti procedurali che non sembravano corretti per notevoli differenze esistenti fra il testo di una legge approvata in commissione e il testo poi coordinato e diventato legge definitiva, la corte affermava la propria competenza a giudicare anche dell'esistenza di questi vizi e quindi a « conoscere » gli atti interni delle camere.

Tentativo timido, dimostrazione di onore per la bandiera, che doveva essere duramente contrastato, anche di fatto, per quanto riguardava l'esecuzione del controllo informativo della corte e rintuzzato con il rinvio degli indagatori ai soli documenti disponibili per tutti, resoconti stenografici, comunicati, testi dei « messaggi » certificativi dell'approvazione dei disegni di legge all'interno del parlamento e all'esterno: documenti che sono solitamente criptografici, di difficile decifrazione anche per gli esperti, e dell'effettiva, e a volte drammatica, realtà delle condizioni di approvazione delle leggi non dicono niente: ciò che faceva testo per tutti doveva far testo anche per la corte.

In via di principio, poi, i partiti « come tali » non dimostravano di apprezzare minimamente l'affermazione della corte nè trovavano in essa alcuno stimolo nuovo ad occuparsi della materia.

Nel complesso si chiudeva molto presto un dibattito abbastanza grigio in cui brillavano ancora, come solitarie gemme, ragionamenti di vecchi giuristi: di chi aveva affermato — perfino con riguardo all'ordinamento statutario — che fino a quando la non sindacabilità degli *interna corporis* concerneva atti veramente interni, o norme che non erano leggi e non erano atti amministrativi ma effetti dell'autonomia organizzatoria delle camere, era giustificata poichè tali atti erano esclusi dal sindacato per la loro « natura inferiore »; ma che questi atti stessi, qualora avessero violato diritti dei cittadini o, comunque, direttamente inciso sull'ordinamento « esterno » alle camere, si sarebbero dovuti considerare « sindacabili » per il rispetto dell'obbligo generale di restaurazione dell'ordinamento. Altri riteneva che qualora si fosse ammesso il controllo di costituzionalità delle leggi ne derivava come necessaria conseguenza sistematica che anche « le contrôle de leur régularité ne peut être confié à aucune autre instance que la jurisdiction constitutionnelle ». Affermazioni tutte molto antiche o ormai antiche, che rafforzavano comunque l'opinione di chi riteneva, in conclusione, che i cittadini avessero diritto a un comportamento corretto da parte dei legislatori che dovevano osservare le norme procedurali stabilite dalla costituzione: norme che rappresentavano un « minimo » di disciplina a cui il legislatore non poteva sottrarsi senza ledere il diritto del singolo alla costituzionalità delle leggi.

La stessa nostra corte finiva con l'affermare a questo proposito che « soltanto le decisioni della corte costituzionale possono assicurare, con la certezza del diritto, la piena tutela del diritto del cittadino alla costituzionalità delle leggi ». Tutto, come si è detto, si arenava poi nella generale indifferenza e mercè la convincente argomentazione che non si sapeva neppure indicare, a parte la lettura dei resoconti, non sempre produttiva e quasi mai amena, alcuna altra forma o altri strumenti di controllo di cui la corte potesse giovarsi. Era in tal modo ancora sperperata dai partiti un'occasione per una verifica dell'ordinamento e la correzione di molte pratiche interne non ortodosse.

Fra l'altro, neppure in questa occasione, benchè fosse tanto prepotente e pertinente il relativo richiamo, si riusciva a denunciare con la necessaria fermezza l'aperta e continua violazione dell'articolo 64 della costituzione che quando stabilisce che le sedute delle Camere sono pubbliche vuole che siano pubbliche le discussioni delle leggi e che, se le leggi (la maggioranza delle leggi) sono discusse in commissione, siano pubblici i dibattiti delle commissioni, cioè svolti davanti al pubblico e non pubblicizzati con i resoconti.

Bisognava attendere fino al 1971 per un « temperato » riconoscimento di questo obbligo di pubblicità: da allora è almeno garantito, per quanto riguarda l'attività delle commissioni, che la stampa e il pubblico « seguono lo svolgimento delle sedute in separati locali attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso ».

Tenuto conto che questa pubblicità audiovisiva (per scarsezza di locali) è ancora episodica, e senza voler contestare alcuni vantaggi di questo tipo di pubblicità, è

forse opportuno ricordare ancora una volta che le Camere non hanno più « la facoltà di determinare in maniera autonoma il come esse debbano esercitare le proprie attribuzioni » e che la presenza viva del pubblico è anche per le commissioni parlamentari una presenza educativa. Che la televisione può e deve essere uno strumento « permanente » per allargare questa presenza e che quindi la trasmissione dei dibattiti non può essere concepita come la concessione occasionale di un divertimento gratuito. Che soltanto per questa strada è possibile collegare il diritto alla costituzionalità dei procedimenti interni delle Camere con quello all'informazione e alla partecipazione del cittadino.

17. Fra i privilegi rientra il tema delle immunità parlamentari, della particolare « difesa » dei singoli membri del parlamento (ma anche della sede stessa del parlamento) contro la polizia e l'autorità giudiziaria ed è quello che indubbiamente risulta di più larga commozione per l'opinione pubblica: sempre la protezione « fisica » del componenti delle Camere è stata la manifestazione più vistosa della sacralità del parlamento e quella più propriamente percepibile. All'origine dell'istituto queste forme di larghissima tutela implicavano che vi fosse una giurisdizione parlamentare contro le offese ai privilegi del parlamento e che fosse esercitata con procedure altamente suggestive: in Inghilterra, fino alla fine del Settecento, le condanne per il *breach of privilege* si dovevano ascoltare in ginocchio; pratica, poi, abbandonata quando un gentiluomo condannato obiettò che que-

sta umiliazione gli sembrava ammissibile soltanto nei confronti di Dio. Obiezione che fu ritenuta ragionevole.

In Italia, rimangono ancora vive alcune di queste forme di protezione esercitate con procedure meno mistiche che, però, i partiti hanno reso di più pratica consistenza.

La costituzione, infatti, ha ritenuto di confermare le immunità (all'articolo 68) stabilendo che senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del parlamento può essere sottoposto a procedimento penale o arrestato o trattenuto o perquisito, salvo in caso di flagranza; nè può essere tratto in arresto o mantenuto in detenzione senza questa autorizzazione, neppure in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile.

Di fronte a questa conferma, che può ritenersi più o meno inattuale (una garanzia da sopprimere secondo alcuni), ciò che è comunque importante è stabilire se le Camere, nelle procedure e nella prassi applicative della norma, ne rispettino lo spirito, che non è certamente quello di esonerare i membri del parlamento da qualunque pena o da alcune pene o di lasciare arbitre le stesse Camere di stabilire se ciò che è reato per i comuni cittadini lo sia anche per i membri del parlamento, ma quello di evitare procedimenti incriminanti che rispondano a motivi di persecuzione politica (il che, di fronte ad una magistratura in situazione di effettiva indipendenza, dovrebbe costituire un'ipotesi di assoluta irrealtà).

Non pare comunque che la costituzione voglia che il parlamento possa non rispondere al giudice o rifiutare l'autorizzazione anche quando è evidente che non sussiste alcun *fumus* di persecuzione politica: ciò che viceversa il parlamento ha fatto e fa, in molti casi, erigendo

poi a sistema una rigogliosa giurisprudenza di solidarietà di partito che è valsa a sopprimere la stessa materia del reato per i delitti compiuti a vantaggio dei partiti o « anche » a vantaggio dei partiti.

E così è nell'ambito della sacralità parlamentare che va a nascondersi il finanziamento dei partiti.

Va riconosciuto, sempre a questo proposito, che non si può celare una sorta di ammirazione per l'incastro procedurale combinato a difesa dello stesso finanziamento con una sapiente tecnica di commistione delle immunità parlamentari con le norme speciali (articolo 96 della costituzione) che regolano i giudizi contro il presidente del consiglio ed i ministri, anch'essi tutelati con una procedura (estesa anche al presidente della repubblica) con cui si prevede che per i particolari reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni queste supreme autorità possano essere poste in stato di accusa soltanto dal parlamento e poi giudicate dalla corte costituzionale.

Le Camere hanno integrato questa disciplina con norme applicative e con un regolamento particolare che affida ad una commissione parlamentare inquirente una prima « effettiva » cognizione dei reati ministeriali, che tende a diventare anche l'ultima.

Tutto ciò implica che quando nell'istruzione di un procedimento, orientato alla persecuzione di gravi reati di corruzione o concussione a servizio dei partiti o « anche » dei partiti, il giudice ha la sfortuna di incappare in un ministro da perseguire, può considerare conclusa la sua opera. Infatti si interrompe il ciclo che unisce corrotti e corruttori, il procedimento passa alla commissione parlamentare inquirente che suole esaminare con generoso equilibrio i procedimenti intestati nella realtà

ai vari partiti. Indipendentemente dalla gravità dei singoli reati ascritti, l'esame della commissione conduce verso un giudizio politico materiato di reciproca comprensione, verso una forma di perdono extragiudiziale che si esprime con l'archiviazione o l'insabbiamento dei procedimenti che più non ritornano al giudice o al giudice ritornano troppo tardi. Così si mandano salvi una volta l'uno una volta l'altro inquisito, o tutti insieme se il caso lo esige.

È nato per questa via quello che si può configurare come il nuovo istituto del perdono parlamentare, che soltanto le future esperienze potranno dimostrare se è destinato a sopravvivere o lentamente a scomparire, sempre rimanendo il segno di un'ardita e fortunata strumentazione dei privilegi tradizionali a beneficio dei partiti.

18. Il problema centrale, « interno » soltanto apparentemente, delle istituzioni parlamentari che i partiti dovevano risolvere nel quadro dell'attuazione costituzionale era però quello degli stessi modi di esplicazione delle funzioni del parlamento, modi che rimanevano affidati all'autonomo potere delle Camere di disciplinarli con proprie norme: cioè il problema della riforma dei regolamenti parlamentari, che erano rimasti quelli prefascisti del '22, integrati con norme di affrettato e formale adeguamento alla nuova costituzione.

Tema che largamente trascendeva quello strettamente tecnico della cosiddetta funzionalità del parlamento, della ricerca cioè di una via di soluzione di quegli aspetti della crisi dell'istituzione più legati al ritardo tecnico-

procedurale degli strumenti dell'azione parlamentare, per investire quello più generale e appassionante del significato stesso del « sistema parlamentare » nella realtà italiana.

Sia stata o meno chiara la volontà costituente nello scegliere il sistema o la forma di governo parlamentare (è stato detto che fra i deputati dell'assemblea costituente vi era chi nutriva la profonda convinzione di aver contribuito alla perfetta riproduzione di un modello classico di sistema parlamentare) sussisteva indubbiamente in quella sede la diffusa volontà di richiamare in vita, con molti correttivi, il tipo di governo parlamentare dell'epoca prefascista.

Dei fattori, pertanto, della lunga crisi delle istituzioni parlamentari non era tenuto molto conto ma la scelta del sistema era, tuttavia, legata a quell'idea del parlamento che prescinde dalle forme di estrinsecazione storica delle sue funzioni ed è legato all'identificazione tra parlamento e democrazia, al parlamento « presidio di libertà ».

Non potevano, ovviamente, non rinnovarsi assai presto in Italia quei fenomeni di decadimento, già presenti quasi dovunque, di questo tipo di governo che vanno sostanzialmente ricondotti alla perdita del rapporto di estraneità fra governo e parlamento su cui era fondata la logica del sistema.

Nella redistribuzione del potere seguita all'assolutismo si era sempre esplicitamente consentita, o tacitamente ammessa, l'esistenza di una quantità di potere riservata o concessa, attribuita al monarca, contro cui difendersi o contro cui contendere: il rapporto di *fiducia*,

come è insito nello stesso senso del termine, serviva a ridurre non ad eliminare questa situazione di alterità.

I vari tentativi costituzionali — particolarmente quelli operati dalle nuove costituzioni del primo dopoguerra — di introdurre rinnovamenti empirici del sistema e nuovi equilibri attraverso mutamenti nella distribuzione del potere fra capo dello stato, governo e parlamento non potevano trionfare della forza oggettiva dei mutamenti indotti dalla storia che mettevano la maggioranza di fronte a se stessa, il parlamento di fronte a se stesso e non si poteva continuare a fingere che vi fosse un'altra parte con cui contendere: in questa situazione cominciava ad apparire molto più vicina al sistema parlamentare « puro » la forma di governo presidenziale delle nuove forme di tipo parlamentare.

Questo fenomeno di una maggioranza sola di fronte a se stessa, questa nuova realtà maggioritaria poteva trovare — sia pure faticosamente — ed ha trovato, una sua nuova logica nell'alternanza di potere del bipartitismo oppure rimanere legata a fondamenti di pericolosa instabilità là dove l'alternanza non era possibile, che era poi il caso italiano.

Confluiva, come causa della scarsa tenuta dell'istituto parlamentare, anche l'azione esterna e interna al parlamento dei partiti politici organizzati su basi permanenti, già abbastanza indagata e conosciuta, di là dalle ricorrenti geremiadi sul peso e le conseguenze di questo vistoso fenomeno. Infatti, si era passati dal desiderio, anche appassionato, di distaccare il parlamento dalla situazione di disquilibrio trasformistico generata dagli ondeggiamenti dei deputati, congiunti soltanto dai comitati elettorali, mediante la formazione di partiti permanenti

organizzati e rigorosi, al senso di sgomento per l'altret tanto deciso condizionamento delle istituzioni parlamen tari che, in breve tempo, la costituzione di questi partiti diversi aveva finito per provocare: ma il mutamento del sistema era irreversibile.

Comunque, la convinta accettazione delle istituzioni parlamentari come scelta costituzionale rinviava al nostro parlamento l'obbligo dell'aggiornamento dell'intero sistema e della generale revisione di procedure e consuetudini del periodo prefascista; ma anche questo impegno, necessario ed urgente, si andrà stemperando nella generale apatia che le forze politiche dimostravano nel campo dell'attuazione costituzionale, e occorrerà attendere dal '48 al '71 che la riforma dei regolamenti parlamentari si avveri.

Frattanto, in mezzo alle varie crisi istituzionali originate dalla prepotente evoluzione della nuova società contraddetta dalla vecchiezza del sistema di governo, la crisi del parlamento finiva con l'occupare una posizione di particolare spicco anche se, nella comune considerazione, gli aspetti di maggior rilievo sembravano quelli relativi all'inefficienza dell'istituto e quindi si parlava soprattutto di crisi di funzionalità del parlamento. Peraltro, vi era la consapevolezza che i modi e le forme del rinnovamento parlamentare non potevano non richiamare di necessità il più vasto problema di un'organica comprensione di tutto il sistema costituzionale e non si accettava di buon grado la limitazione della materia d'indagine agli interessi più immediati di una rettifica soltanto empirica dell'azione parlamentare.

Per alcuni, questa dilatazione del campo d'esame, rendeva indispensabile un deciso approccio al tema fon-

damentale della collocazione istituzionale del partito politico e al conseguente problema di un'attuazione costituzionale che rendesse operante la norma dell'articolo 49; poichè era evidente che la stessa visione ideale del parlamento e la sua posizione di supremazia e di garanzia poteva essere sostanzialmente vanificata dalla trasposizione che il corso della storia aveva sancito con l'intestare ai partiti poteri e funzioni delle istituzioni parlamentari senza nessuna delle garanzie che erano state strettamente connesse con quelle funzioni.

Poichè, tuttavia, questo discorso della nuova dimensione dei partiti provocava sospetti invincibili e quasi disgusto, sembrava ragionevole rifugiarsi nell'orto più ristretto delle riforme « possibili » e contentarsi dunque delle aperture — non sempre anguste — ai grandi temi costituzionali nuovi che anch'esse consentivano.

Alla fine degli anni '60 il dibattito culturale sulla funzionalità del parlamento riceveva notevole impulso e ci si avviava verso la organica predisposizione della riforma generale dei regolamenti parlamentari assumendo a punti di articolazione di essa le più evidenti disfunzioni poste in rilievo dalla esperienza di vita dell'istituto parlamentare.

Venivano così presi in esame i problemi del sistema elettorale (considerati tuttavia di non stretta pertinenza) e del bicameralismo e, anche accettando come non revocabile la scelta costituzionale bicamerale, si apriva il discorso sulla opportunità di eliminarne i difetti più appariscenti, soprattutto quelli delle reiterazioni inutili di lunghi dibattiti, unificando, ad esempio, nell'assemblea delle due Camere riunite il dibattito sulla fiducia e l'esame del bilancio dello Stato, nonchè provocando la spe-

cializzazione nell'esercizio delle funzioni legislative e di controllo dei due rami del parlamento.

Fra i temi relativi ai privilegi parlamentari trovava una qualche considerazione (ma sempre nell'ambito per così dire culturale) soltanto quello delle immunità, riconoscendosi l'esigenza di restituire ad una più autentica motivazione politica i soverchi ingiustificati dinieghi di autorizzazioni a procedere nonchè l'altra di fissare termini perentori per l'esame delle autorizzazioni stesse.

Si studiavano poi forme di coordinamento dei lavori parlamentari fra le due Camere, la formazione di programmi abbastanza rigidi di attività per ciascuna di esse e si prospettava l'opportunità che la fine della legislatura non avesse come conseguenza la fatale distruzione del lavoro precedentemente compiuto; si auspicava il rafforzamento dei poteri dei presidenti delle assemblee accompagnata dall'introduzione di un più ampio *quorum* per la loro elezione.

Per quanto riguardava la funzione legislativa, contro il fenomeno più appariscente della crisi di funzionalità rappresentato dall'eccesso di legislazione e dalla infima qualità di una produzione legislativa frammentaria e contraddittoria, nonchè di difficile interpretazione, si prospettavano le varie forme di delegificazione che apparivano più convenienti e, soprattutto, la restituzione della materia regolamentare ai regolamenti. Si sollecitava contro le proposte temerarie almeno la creazione di un filtro, rappresentato da un intervento « disciplinare » di una apposita commissione o dei gruppi parlamentari, a cui affidare un primo esame delle iniziative legislative parlamentari; decisiva importanza rivestiva l'operazione di setaccio prevista, che doveva es-

sere soprattutto volta a impedire la continua, incontrollata dilatazione della spesa pubblica e dei privilegi corporativi. Si riteneva, poi, opportuno, al fine di una produzione legislativa più consapevole, istituzionalizzare gli esperimenti già compiuti di udienze prelegislative e prevedere la creazione di un « vero » ufficio legislativo centrale di coordinamento presso la presidenza del consiglio.

Davvero nuove le proposte che riguardavano un premio procedurale (di accelerazione del relativo esame) da attribuire alle iniziative legislative che fossero frutto collettivo dei gruppi e la più ampia valorizzazione dei gruppi stessi in tutte le fasi del processo legislativo, nonchè un più ampio concorso delle minoranze alla fissazione dei programmi di lavoro delle commissioni, lasciati dalle norme e dalla prassi vigente alla piena disponibilità dei presidenti e della maggioranza; proposte di dettaglio riguardavano una drastica riduzione della discussione generale dei progetti di legge e l'indicazione di limiti che consentissero di evitare la proliferazione degli interventi e la protrazione di essi oltre un termine ragionevole.

Posizioni radicali provocava la proposta di eliminazione del voto segreto considerato da molti strumento di diseducante vigliaccheria parlamentare.

In riferimento alla funzione di controllo politico, si affrontava il tema della fallita razionalizzazione del voto di fiducia e quello conseguente dell'ammissibilità delle crisi extraparlamentari, e quanto al controllo ispettivo si cercavano forme che restituissero vitalità agli antichi istituti delle interrogazioni, interpellanze e mozioni e del-

l'inchiesta parlamentare, strumento da non lasciare in completa balìa della maggioranza.

In materia di controllo economico-finanziario si chiedeva una maggiore chiarezza dei documenti contabili e un più proficuo collegamento con la corte dei conti, nonchè procedure parlamentari efficienti per la discussione del programma economico nazionale. Veniva anche in discorso l'opportunità dell'adozione di nuovi istituti di più pronta protezione del cittadino, fra i quali il commissario parlamentare. Frutto di più penosa meditazione risultavano le proposte concernenti i nuovi controlli sulle nomine governative a determinate cariche nella pubblica amministrazione e negli enti pubblici e l'opportunità di una prima presa d'atto dell'integrazione dei gruppi di pressione nella vicenda parlamentare attraverso una regolamentazione del *lobbiyng*. Si sentiva, da alcuni, inoltre, l'esigenza di riformare i procedimenti di accusa dei ministri, soprattutto a riguardo dei poteri di archiviazione della commissione inquirente e del *quorum* per l'approvazione dell'accusa. Collegamenti più diretti del parlamento con gli altri organi costituzionali (in particolare con la corte costituzionale) e le istituzioni europee erano infine ritenuti il presupposto per un coordinamento funzionale indispensabile alla vita del sistema.

Questo quadro sintetico di spunti di soluzioni per la crisi di funzionalità del parlamento, di cui poi saranno accolti soltanto i più inoffensivi, desunto da iniziative globali che riunivano esperti ed uomini politici, costituisce il terreno di discussione della riforma sia nella fase di studio sia nella fase di elaborazione di essa nelle sedi parlamentari, conclusa con l'approvazione dei nuovi regolamenti avvenuta, come si è ricordato, nel 1971.

È dalla prima fase, quella di studio, tuttavia, che si possono più facilmente ricavare gli indirizzi più sottili e avanzati di politica costituzionale per rendersi conto del significato « politico » di alcune soluzioni di più lungo respiro che si andavano prospettando. Grosso modo, di fronte ad un indirizzo apertamente conservatore, che mirava a mantenere più o meno intatta l'ispirazione maggioritaria delle procedure e delle consuetudini esistenti, si delineavano due indirizzi fondamentali, l'uno che cercava di ritrovare il senso istituzionale del parlamento e una sua collocazione autonoma nella dialettica fra i poteri mediante l'affidamento della « sostanza » della funzione di controllo alle minoranze e più direttamente all'opposizione, intesa come organizzazione permanente e alternativa della minoranza più forte o di coalizione di minoranze per il ricambio istituzionale; l'altra, che intendeva rompere lo schema maggioritario ma con un fine completamente diverso che non era più quello di rafforzare l'azione dell'istituto nel suo complesso, diversificando l'impulso nell'azione parlamentare delle due componenti tradizionali, ma l'altro di unificare queste componenti in modo da rendere « indispensabile » il concorso delle minoranze con la maggioranza e all'interno del parlamento e perfino all'esterno, negli atti di governo, mediante le derivazioni consequenziali di questa indispensabilità.

Anche se non è sempre facile trarre dal dibattito sulla riforma indicazioni esplicite e tanto meno perspicue, e aperte motivazioni di questi indirizzi, è sempre utile sforzarsi di farlo, e ricordare queste alternative che pure vi furono, soprattutto perchè le evoluzioni che lo sviluppo del sistema politico-sociale e la stessa riforma hanno

favorito, possono, con questo sforzo apparire spiegabili e forse meno imprevedibili anche negli andamenti futuri.

Per chiunque avesse voluto affrontare in maniera seria la riforma sarebbe stato indispensabile tener conto delle radicali trasformazioni subite dalle funzioni parlamentari: la funzione legislativa aveva assunto contenuti assolutamente nuovi, che seguivano il processo stesso di modificazione dell'atto legislativo che, da comando generale ed astratto, era diventato personalistico e specifico assumendo addirittura a volte i caratteri dell'atto di amministrazione: e proprio questa possibilità di amministrare data dalle piccole leggi, generava una procella legislativa disorganica ma, al tempo stesso, ricca di contenuti reali di immediata, anche se spesso modesta, rilevanza effettuale e spiegava la propensione dei componenti della maggioranza e dell'opposizione a tuffarsi nelle iniziative legislative di piccolo conto. In pari tempo si constatava che la funzione di controllo presentava lo stesso fenomeno di proliferazione (esistevano esempi di migliaia di interrogazioni di un solo deputato), ma non il contemporaneo accentuarsi di una incidenza reale dei relativi istituti che apparivano, invece, sempre più impoveriti.

Tenuto conto che mentre questa funzione di sindacare e di controllare veniva nullificata, non tanto dal rapporto fiduciario governo-maggioranza, ma dalla coincidenza degli interessi da difendere, che trascendevano lo stesso rapporto di fiducia governo-maggioranza, e tenuto conto che si andava accrescendo enormemente la dimensione « teorica » dei controlli insieme col dilatarsi degli interventi dello stato nell'economia (interventi che, peraltro, benchè intestati alla responsabilità dello Stato

venivano gestiti pressochè privatamente e neppure vigilati), si ricercava una strada nuova che restituisse appunto la necessaria effettività al controllo.

Da parte di chi credeva che la restituzione al parlamento della « capacità » di controllo potesse costituire il principale se non l'unico modo di ripristinare il senso dell'azione parlamentare, si individuava nell'opposizione il soggetto idoneo a farsi iniziatore dei principali svolgimenti della funzione di controllo e si proponeva, quindi, di conferirle un potere autonomo di iniziativa che valesse a superare l'inanità degli interventi di sindacato così come si erano andati determinando. Le inchieste parlamentari (limitate nel numero ma da concedere al pratico dominio delle minoranze stabilendo che potessero essere disposte su richiesta di un terzo dei componenti delle Camere), le udienze di controllo e l'istituto della risoluzione sarebbero stati gli strumenti in parte nuovi che dovevano rimanere prevalentemente affidati all'opposizione. Come era ovvio, per i promotori di questi indirizzi, tutte queste innovazioni non compromettevano la sostanza del principio maggioritario rimanendo sempre alla maggioranza la conclusione « finale » di tutte le iniziative, ma essendole tolta, o notevolmente spuntata, l'arma dell'insabbiamento. Contemporaneamente si tendeva, anche con l'abolizione del voto segreto, tecnica prediletta dei gruppi divergenti maggioritari per l'assalto alla diligenza governativa, a rendere meno difficilmente realizzabile il programma della maggioranza e più dignitosi i comportamenti parlamentari; si pensava di poter escludere, infine, con i nuovi impegni del sindacato, gli inserimenti meramente strumentali dell'opposizione nella produzione legislativa.

Questo indirizzo, che sembrava dovesse incontrare il favore dell'opposizione, più precisamente del partito comunista, ne incontrò invece la completa avversione; e poichè è la spiegazione di questa avversione che a noi sembra una delle chiavi per intendere le mete verso cui portano le vie nuove del parlamentarismo, non sarà male su questo punto soffermarsi più a lungo, avvertendo che chi riterrà interessante conoscere oltre che le idee, che questo dibattito hanno animato, anche i difensori di ciascuna di esse, potrà consultare il secondo volume degli atti dell'« *Indagine sulla funzionalità del Parlamento* », pubblicato da Giuffrè nel 1969.

Si disse da parte comunista (si possono utilmente rileggere, nel volume ora citato, alla pagina 80 e seguenti, gli interventi dell'oratore di questo partito, il quale svolse appunto le argomentazioni di cui si tratta) che secondo lo schema proposto, con l'indirizzo citato, non c'era più « il parlamento », ma quasi due organi separati, con ruoli e poteri assolutamente diversi; e con ciò, di conseguenza, si alterava tutto il rapporto tra parlamento ed esecutivo quale è indicato nella costituzione. Si aggiungeva che questo schema corrispondeva assai poco al funzionamento reale del nostro istituto parlamentare che aveva visto, sì, maggioranze massicce formarsi a sostegno di vari governi, « ma le ha viste poi — *mentre perdurava lo stesso governo* — scomporsi e ricomporsi su questioni piccole e grandi, e ha visto su determinati punti convergenze di parti di esse con le opposizioni, con la formazione di maggioranze diverse, sia pure momentanee, o di minoranze più larghe, ecc. ecc. E questi spostamenti si sono avuti sia su questioni di indirizzo politico, sia su una serie di leggi. Tale è stato il processo

effettivo persino in un ventennio, che ha visto il predominio di un forte partito di maggioranza relativa (la Democrazia cristiana) che, praticamente, ha monopolizzato la direzione dell'esecutivo ».

Si sosteneva poi, con fermezza, che quale che fosse la situazione di fatto, l'impostazione « maggioranza che legifera - opposizione che controlla » era contraria alla lettera e allo spirito della nostra costituzione e che chi sosteneva quella linea doveva essere coerente « e deve proporre chiaramente una profonda revisione della Carta costituzionale ».

D'altra parte la costituzione, proprio perchè corrispondeva ad una prospettiva di sviluppo del Paese di un certo tipo, « rifiutava una *spaccatura cristallizzata* del parlamento in due parti separate, in due ruoli, e tendeva a farne un organismo dinamico, aperto ai mutamenti del Paese e agli spostamenti delle forze sociali » e una funzione nuova dell'istituto parlamentare poteva essere costruita solo sulla base di questo rapporto con la realtà in movimento.

Si respingeva, quindi, il pieno affidamento della sostanza dei controlli all'opposizione, considerata una merce di scambio inappetibile, perchè una « opposizione che sia relegata solo ad un compito di controllo, senza possibilità di intervenire sugli indirizzi politici e legislativi, non riuscirà nemmeno a controllare bene: non avrà prestigio e presa per esercitare un controllo penetrante, per trovare udienza nella sua azione di controllo ». Soltanto la partecipazione della maggioranza poteva rendere efficace il controllo: si pregava di non rispondere a questa affermazione con la solita obiezione che i comunisti, in tal modo, dimostravano di prediligere un regime

assembleare non perchè i comunisti non fossero « profondamente interessati alla prospettiva di un regime assembleare » ma perchè erano consapevoli « che un regime assembleare è obiettivo ben più complesso ed avanzato di quello per cui oggi lottiamo: è la realizzazione, o più esattamente uno degli aspetti di quella democrazia diretta di cui parlava Lenin, nella quale le classi oggi sfruttate non solo tolgono all'avversario di classe la proprietà e il controllo della macchina produttiva, ma giungono a gestirla direttamente ed a fare di ciò la base per l'autogoverno, per una nuova civiltà ».

Le posizioni sopra richiamate coincidevano con i momenti in cui nel corso del dibattito si era esercitato il maggiore sforzo di penetrazione del senso del sistema costituzionale e delle tendenze evolutive che erano in atto e rappresentano ancora oggi — è conveniente ripeterlo — un punto di partenza che forse occorre nuovamente considerare, anche se sembra che una delle tesi sia ormai di gran lunga quella vincente.

È opportuno, dunque, tornare al punto chiave dell'intero nostro discorso per ribadire che la tesi, che potremmo chiamare della rivalutazione minoritaria del parlamento, aveva a fondamento — almeno per noi — il presupposto che la parte costituzionale descrittiva dell'apparato fosse chiaramente subordinata alla parte ideologica e che le istituzioni costituzionali conglobate nell'apparato dovessero essere necessariamente interpretate sulla base di quelle premesse ideologiche. Restituire vitalità al parlamento voleva dire ricollegarsi non tanto a questa o quella forma assunta dall'istituto, ma al significato ideale di questo — confermato, peraltro, dai più recenti sviluppi storici — che non poteva ritenersi di-

sgiunto dalla prescrizione di una collocazione funzionale dell'istituto stesso nel sistema: e il senso di questa collocazione consisteva appunto nella estraneità di esso nei confronti degli altri poteri, che era stata poi la condizione fondamentale per l'esplicazione delle funzioni di garanzia assegnategli: ripristinare quindi questa possibilità di confronto fra i poteri, almeno per quanto riguardava la funzione di controllo, significava riportare in parte l'istituto alla sua collocazione naturale e anzi restaurarne la stessa ragion d'essere.

Questa rivalutazione minoritaria del parlamento seguiva, dunque, gli svolgimenti logici — ma anche storici — del sistema, nè contrastava, comunque, con la lettera della costituzione. Sarebbe stato molto facile, ma anche molto sterile per il valore che hanno simili argomentazioni, rilevare che appunto per quanto attiene al principio maggioritario l'espressione elementare, la lettera della costituzione, che vi si riferisce, è quanto mai chiara: le decisioni nel sistema sono affidate nella normalità dei casi alla maggioranza semplice con la garanzia del numero legale, cioè della presenza della maggioranza assoluta; mentre le maggioranze speciali o qualificate sono riservate, come eccezione, essenzialmente alla stessa materia costituzionale e sono strumenti di tutela per le minoranze e per i cittadini: soltanto in questi ristrettissimi limiti si può dire che la costituzione ipotizzi qualche « necessaria » commistione maggioranza-minoranze. Ma la deliberazione con la metà più uno dei voti è la regola, tanto è vero che si cerca di dimostrare — e non è il caso di esaminare qui la fondatezza dell'assunto — come la fissazione per legge di maggioranze più ampie, non previste dalla costituzione,

non sia statuizione più democratica ma semplicemente incostituzionale.

D'altra parte, secondo le chiare intenzioni dei proponenti, non si voleva affatto, rafforzando il ruolo delle minoranze nella funzione di controllo, realizzare alcuna contrapposizione rigida nell'ambito parlamentare, ma soltanto assegnare un privilegio all'impulso, che è anche assunzione di responsabilità etico-politica, rispettivamente a maggioranza e minoranze nella legislazione e nel sindacato, sempre rimanendo unitaria, in armonia con le tradizioni, l'azione parlamentare: e piace ricordare come dopo la formulazione di questa tesi, la più recente tendenza manifestatasi in Francia per la rivalutazione della posizione del parlamento nel sistema, accentuatasi con gli ultimi orientamenti « giscardiani », ha fatto appunto perno sulla dilatazione dell'intervento dell'opposizione nel settore del controllo.

Certamente l'altra ipotesi, quella dell'integrazione funzionale maggioranza-opposizione, sembra tener miglior conto degli svolgimento dell'ordinamento di fatto: nessuno ignora nè può negare come sia vero che, soprattutto negli anni '60, sia andata in larga parte attenuandosi, nel corso dell'esplicazione delle funzioni parlamentari, la cosiddetta frattura tra maggioranza e opposizione, particolarmente per quanto attiene alla funzione legislativa. Ma questa evoluzione di fatto non sembra aver nulla a che fare con alcun processo di sviluppo « sociale » voluto dalla costituzione perchè, anzi, sanziona modi per comprimerne i significati e nullificare le strutture costituzionali, modi a loro volta espressione di comportamenti politici che si manifestano al di fuori del parlamento e in certo senso contro il parlamento:

in altre parole, il generale aggiustamento di fatto del sistema — come è stato accuratamente analizzato — si articola in sottosistemi che nulla hanno a che fare con la costituzione del '48, che compongono dunque un disegno nettamente contrario a quello costituzionale.

E allora è bene approfondire ancora: i nessi gruppi di interessi-sindacati-partiti-maggioranza-opposizione o minoranze, analizzati a iosa con la potente lente di ingrandimento dell'analisi sociologica — che forse ha, a volte, il torto di razionalizzarne troppo i contorni — si articolano in un sistema di governo nuovo e l'esistenza di maggioranze governative e di maggioranze legislative che non coincidono appaiono naturale evoluzione di un ordinamento che sarebbe molto azzardato voler ricomprendere nell'ordine costituzionale e che non era previsto dalla costituzione.

Nella realtà, quale si è andata storicamente determinando, maggioranza e opposizione, fino ad epoca recentissima, sulle grandi questioni di politica internazionale ed interna, si sono separate accanitamente secondo il segno della rottura ideologica che ha mantenuto il sistema costituzionale diviso a metà con la maggioranza che accetta lo schema tradizionale liberale e resiste a tutte le rettifiche di esso, anche a quelle esplicitamente previste dalla costituzione, e l'opposizione che vuole soltanto o prevalentemente la parte nuova « sociale » della costituzione e, pertanto, sulle grandi questioni di politica estera e interna non c'è stata commistione. Sulle questioni di politica interna di minor conto, la situazione mutava radicalmente ed in effetti maggioranza governativa e maggioranza legislativa non coincidevano.

Anzitutto, dopo la prima legislatura non vi è formazione di maggioranze organiche ma aggregazioni sempre più deboli di coalizioni, insidiate dalla suddivisione dei partiti in correnti con il sostegno strumentale della procedura del voto segreto. Accantonate le cosiddette riforme di struttura e l'attuazione costituzionale, è nella politica di ogni giorno che maggioranza e opposizione intrecciano un rapporto operativo che consente il funzionamento di fatto del sistema. Punto d'incontro privilegiato sono le commissioni in sede legislativa — peculiarità dell'ordinamento italiano — a cui è affidato più del 70 per cento della produzione legislativa. Qui, nel segreto delle aule di riunione, si compongono quelle maggioranze occasionali che sono determinate dalla necessità di procedere « anche » con l'aiuto dell'opposizione, che stringe governo e maggioranza e dalla tendenza dell'opposizione a inserirsi « comunque » a un livello di « legalità » e a partecipare: questa commistione è favorita dalla proliferazione legislativa e dal tramutarsi della legge in provvedimento di efficacia amministrativa diretta e « personale », fenomeni che — come si è visto — consentono in verità, agli stessi componenti della maggioranza, oltre che a quelli dell'opposizione, di attingere dalla loro presenza e partecipazione i pochi contenuti reali che la professione parlamentare presenta e di uscire, in qualche misura, dallo stato di frustrazione in cui versano.

Che sia la forza sociale della pressione esterna ai partiti e al parlamento a « formulare » le iniziative, o che si sia, in molti casi, in presenza dello svolgimento del ciclo del finanziamento occulto dei partiti — e allora il parlamento diventa un registratore di cassa — o che a

muovere le cose sia, come per la generalità degli accadimenti, l'esigenza di « governare » comunque con le piccole leggi, trattasi di varie cause o concause che sollecitano il contributo generoso dell'opposizione la cui contropartita generica è sempre l'integrazione nel sistema senza costi ideologici. Ma certamente la partecipazione di essa, così viva nei procedimenti formali, consolida il sistema di « fatto » ed è difficile ritrovare un momento in cui essa dimostri la volontà e capacità di rettificare procedure e consuetudini, lontanissime dal disegno costituzionale, pericolose e financo inique: è però altrettanto vero che, in qualche caso, le contropartite ottenute dall'opposizione rappresentano una consistente limitazione dei danni che, senza il suo intervento, sarebbero determinati dalle iniziative della maggioranza.

Quando finalmente si approda alla riforma dei regolamenti parlamentari del 1971, la commistione « casuale » maggioranza-opposizione è un dato di fatto che, indubbiamente, pesa sulle valutazioni dei riformatori e si traduce in qualche riconoscimento formale del nuovo ruolo acquisito di fatto dalle minoranze; mentre, non a caso, non passano le revisioni sostanziali, quelle di oggettivo interesse istituzionale, relative, ad esempio, alla delegificazione e al blocco delle iniziative parlamentari di spesa senza copertura.

Gli aspetti che si possono considerare caratterizzanti e positivi di questa riforma riguardano soprattutto l'aggiornamento dei metodi dell'azione parlamentare che diventa più moderna anche se i modelli anglosassoni, a cui si è chiesta ispirazione, non sono poi interamente seguiti. Le nuove tendenze organizzative reagiscono alla concezione atomistica del parlamento ottocentesco conferendo

nuova rappresentatività ai gruppi parlamentari. La riforma dà nuovi poteri ai presidenti delle assemblee, però sempre nel quadro del preventivo accordo generale tra i gruppi, e impone una riorganizzazione dei lavori parlamentari con calendari e programmi; istituzionalizza le udienze pre-legislative e di controllo politico e ispettivo e introduce il nuovo istituto della risoluzione, che dovrebbe comportare la possibilità dell'emanazione di direttive parlamentari più vincolanti per il governo; rende meno facile la tecnica dell'insabbiamento, sottraendo all'assoluto dominio della maggioranza la formazione degli ordini del giorno delle commissioni; impone, infine, nuovi collegamenti formali con la corte costituzionale, con gli organi ausiliari del parlamento e con la comunità europea.

Si è voluto vedere nel contesto di questo rinnovamento un'ispirazione assembleare e se con questa affermazione ci si intende riferire non a fumosi modelli storici di difficile identificazione ma ad una generica maggiore influenza dell'assemblea nei confronti del governo, può anche darsi che ciò sia vero, anche se questa pericolosità o fastidiosità dell'assemblea, che è « potenziale », è legata in larga misura alle situazioni politiche contingenti e comunque non è di molto superiore a quella che di già il parlamento possedeva.

Cioè sembra ad alcuni che questa attuale pericolosità non sia nella sostanza gran che diversa da quella generica pericolosità che l'assemblea in verità ha sempre manifestato appunto nel sistema parlamentare, finendo con l'ancorarne gli svolgimenti a presupposti di instabilità e ingovernabilità e che è all'origine, certamente come dato formale, dei castighi totalitari e, più recentemente,

di quello gollista e, in generale, delle preferenze per il sistema presidenziale.

Si verifica, in verità, che le procedure parlamentari — ancor più dopo la riforma — presentino delle barriere non valicabili senza l'accordo: si è già detto del voto segreto, permanente minaccia di indisciplina dello stesso ordine maggioritario e si tenga conto del fastidio con cui il governo considera la possibilità che i progetti assegnati alle commissioni in sede legislativa siano trasferiti su richesta di minoranze all'esame delle assemblee, con la conseguente non prevedibile dilatazione dei tempi di esame; tutte le parti parlamentari, sono poi passibili di essere pubblicamente denunciate di fronte agli interessi corporativi, di avere cioè compiuto azioni od omissioni legislative lesive di questi interessi.

Si può dunque affermare che il terreno di svolgimento dei programmi di azione politica è circoscritto da una rete che sarebbe eccessivo definire ricattatoria, ma che è certamente di alta pressione; si viene a delimitare un ambito in cui i governi, sempre più instabili, si muovono intimiditi.

La tendenza non di una armoniosa evoluzione costituzionale ma dei fatti quali si vanno verificando, è poi quella di estendere la necessità dell'accordo dalla fase legislativa a quella amministrativa, di privilegiare quest'accordo e soprattutto i momenti di partecipazione alla gestione: è alla fine della decorsa legislatura e all'inizio dell'attuale (1976) che, acquisita la « necessità » di un più « incisivo » ruolo parlamentare, si accentuano e si rafforzano i poteri di commissioni interparlamentari vigilanti o di indirizzo e se ne creano di nuove, che sarebbe preferibile indicare come commissioni per la gestione

parlamentare, che trasferiscono praticamente atti rilevanti di gestione al parlamento: si stabilisce che normali atti di governo, ad esempio l'erogazione di contributi o finanziamenti, si debbano determinare ogni volta, anche per la corresponsione delle *tranches*, con atti legislativi; e gli esempi si vanno moltiplicando e sembra quasi che il governo non sappia procedere senza questo conforto parlamentare.

Tuttavia, se si approfondisce l'esame critico di questo presunto rafforzamento parlamentare si constata che il contenuto reale del potere parlamentare, per quanto attiene alla consistenza del parlamento come potere autonomo, è rimasto sostanzialmente lo stesso, anzi si può dire che nella proporzione in cui la maggioranza e l'opposizione si uniscono accrescono le rispettive debolezze come, del pari, la stessa necessità del governo di confrontarsi o concordare con l'opposizione indebolisce il governo stesso e ne ottunde la responsabilità.

Il tipo di evoluzione socio-istituzionale che determina la nuova realtà procede sempre al di fuori del parlamento; sono le forze sociali e sindacali, sono i partiti che si accordano e comandano i successivi adempimenti parlamentari.

È dopo le più recenti esperienze politiche, quelle che seguono le elezioni del 20 giugno del '76, che l'assenza di una maggioranza organica costringe ad accordi sempre più palesi che sembrano suffragare questa nuova visione unitaria del parlamento: il governo minoritario, sorretto dai partiti dell'astensione, con cui è in rapporto di non sfiducia, appare come la rappresentazione plastica del definitivo tramonto del principio maggioritario. Quantunque alcuni sembrino invocare la cristiana

rassegnazione e tentino di spiegare che quanto si va verificando risponde soltanto ad una sgradevole necessità contingente, e cioè determinata da una polarizzazione dei voti ancora scorretta.

Meno transitorio ma anche meno grave si giudica il criterio che viene seguito all'inizio della legislatura — dopo le elezioni del '76 — per l'attribuzione delle cariche parlamentari poichè, in questo caso, la revisione del principio maggioritario, che voleva che i posti di indirizzo fossero affidati a esponenti della maggioranza, non sembra radicale: per la prima volta la presidenza di un'assemblea è assegnata a un comunista e ai comunisti sono assegnate numerose presidenze di commissioni; sta di fatto, però, che i due maggiori gruppi minoritari dividono i posti tra loro ma ne distribuiscono anche alcuni alle minoranze più piccole. Ricompare dunque, in sostanza, il principio distributivo secondo il quale tutto si divide più o meno in proporzione delle quote delle rispettive rappresentanze.

Pertanto, l'accumulazione del potere nelle mani dei partiti non è cessata, nè le nuove tendenze che integrano il parlamento nel regime dei partiti si sono attenuate; non vi è che un rafforzamento della prassi della compartecipazione che viene estesa — ed è questo il fatto nuovo sul piano istituzionale — anche al partito già esponente dell'antisistema.

CAPITOLO IV

L'ATTUAZIONE DIFFICILE: IL CASO DELLA RIFORMA RADIOTELEVISIVA

19. Il connaturale difetto della capacità di penetrazione ideologica della volontà costituzionale dimostrato dalle forze politiche può trovare esemplare conferma nella lunga vicenda radiotelevisiva: che appare esemplare sia perchè riguarda una ricerca oggettivamente « non facile » dell'equilibrio costituzionale, affrontata con impegno inadeguato dalle forze politiche, sia perchè rivela anche i limiti insuperabili che — nonostante le buone intenzioni — la funzione surrogatoria della corte costituzionale, ampiamente esercitatasi in questa materia, intrinsecamente presenta.

L'apparato radiotelevisivo costituisce la parte più rilevante del potere di informare e come tale — con progressivo adeguato ossequio a questa dignità — è stato considerato nel corso del processo di appropriazione da parte delle forze politiche: sorto, dunque, come nuova espressione di « potere », neppure menzionato nel testo costituzionale, si prestava ad una facile occupazione del partito di maggioranza relativa che, di fatto, lo occupava gestendo in quasi-monopolio l'esistente monopolio che risaliva all'epoca prebellica per la radio e al 1952 per la televisione.

Le fasi di questa gestione vanno da un primitivo quietismo artigianale a un aziendalismo rigoroso e alla

più tarda cognizione della rilevanza politica del mezzo e, quindi, dell'applicazione di più raffinate tecniche di potere che segue le alterne vicende degli indirizzi delle correnti interne del partito di maggioranza relativa: negli anni '50, dunque, l'affermazione del nuovo straordinario balocco televisivo si accompagna ad una gestione maggioritaria dura, poco scalfita dalle istanze di condominio dei partiti di coalizione, che ottengono soltanto qualche briciola di potere da deglutire in silenzio.

Negli anni '50 la radiotelevisione cresce: è il segno del benessere, ed è essa stessa un moltiplicatore di benessere in direzione delle esigenze dello sviluppo capitalistico. Ancora in quegli anni neppure nelle forze di opposizione vi è coscienza della « urgente » necessità di sottrarre alla chiusura burocratica questo mezzo fondamentale di crescita democratica: di fronte al sostanziale rifiuto dei gruppi maggioritari di ricercare e concludere su questo punto il disegno costituzionale, le forze di opposizione, nell'assenza di alternative immediate, non riescono a definire un proprio indirizzo ma ripiegano su iniziative di difesa di una loro partecipazione politica all'utilizzazione dello strumento radiotelevisivo e di parziale rettifica del sistema esistente: le proposte di legge di riforma, pur presentate, sembrano inserite negli ordini del giorno per onore di firma, a parte l'impegno di « personale » rigore, di qualche piccolo partito. La piena consapevolezza dell'eccezionale potenza di questo nuovo strumento di comunicazione verrà attinta molto più tardi, soprattutto dopo il 1968. Una maggiore presenza fisica delle minoranze si realizzerà poi con il centro-sinistra, sotto l'egida di tentativi apparentemente garantistici di gestione.

In un moto senza soste, l'incidenza della televisione sulla formazione dell'opinione pubblica si dilata giorno per giorno e le carenze culturali ed informative sono sempre più macroscopiche, nonchè amarissime, per gli spiriti sensibili, le occasioni perdute.

Gli strumenti che l'apparato rende disponibili per un intervento delle minoranze risalgono ad un pallido coordinamento della disciplina del periodo fascista con la nuova costituzione: la vigilanza del controllo sull'obiettività ed imparzialità delle trasmissioni è affidato a una commissione interparlamentare, in cui sono presenti tutti i partiti in proporzione alle rispettive rappresentanze parlamentari, che, come tramite delle proprie eventuali proteste, ha la presidenza del consiglio e che, ovviamente, effettua il controllo a maggioranza; il collegamento con la cultura e con la società civile, che dovrebbe intervenire nella fase di programmazione delle trasmissioni, è affidato a un comitato per le direttive di massima, praticamente introvabile, che riesce a fornire qualche spunto soltanto alla satira politica.

Il quesito costituzionale pendente è di natura difficile: la costituzione non prevede alcuna disciplina specifica della radiotelevisione ma afferma, esplicitamente, in assoluto, la libertà di manifestazione del pensiero « con qualunque mezzo »: vi è certamente un controvalore sociale da individuare che risulta di faticosa ricerca, e le forze politiche non affrontano il problema.

Si perviene così alla fondamentale sentenza della corte costituzionale del 1960, che sembra liberare i partiti dall'insostenibile peso del problema e che certamente supplisce in parte al così a lungo protratto stato di inerzia.

Questo giudizio sul monopolio statale della radiotelevisione è poi destinato ad orientare tutto il dibattito sulla riforma, anzi, in certo senso, a restringerlo fino alla conclusione: contro un'istanza privata a gestire una televisione libera che affermava l'illegittimità costituzionale del monopolio a fronte degli articoli 21 (libertà della manifestazione del pensiero con la parola, lo scritto ed ogni altro mezzo di diffusione) e 33 (libertà dell'arte e della scienza) della costituzione, la corte ne stabiliva la legittimità. Data l'attuale (1960) limitatezza dei canali — osservava la corte — la radiotelevisione « si caratterizza indubbiamente come un'attività predestinata, in regime di libera iniziativa, quanto meno all'oligopolio » e collocandosi così tra le categorie di imprese che si riferiscono a situazioni di monopolio (nel senso dell'articolo 43 della cost.) « perciò solo essa rientra tra quelle che — sempre che non vi ostino altri precetti costituzionali — l'articolo stesso consente di sottrarre alla libera iniziativa ».

Aggiungeva la corte, che non contrastava col precetto costituzionale dell'articolo 21 « l'avocazione allo Stato di quei mezzi di diffusione del pensiero che, in regime di libertà di iniziative, abbiano dato luogo, o siano naturalmente destinati a dar luogo, a situazioni di monopolio, o — il che è lo stesso — di oligopolio ».

Risultava però implicito, secondo il giudizio della corte, che allo Stato monopolista incombeva l'obbligo di assicurare, in condizioni di imparzialità e obiettività, la possibilità potenziale di utilizzazione dell'apparato a chi fosse interessato ad avvalersene nei limiti che si impongono per questa come per le altre libertà e nei modi richiesti dalle esigenze tecniche e di funzionalità. Con suc-

cessiva sentenza (del giugno 1965) la corte riteneva legittimo l'affidamento della radiotelevisione in concessione « anche » ad una società privata.

Questa sentenza fu sottoposta a critiche, relative essenzialmente a profili giuridici, che si appuntavano soprattutto sulla scelta economicistica della giustificazione del monopolio, sulla considerazione che le situazioni di monopolio, secondo la costituzione, dovrebbero essere in atto e non potenziali, come si riteneva si verificasse per la radiotelevisione, e che « oligopolio » e « monopolio » non potevano pacificamente ritenersi sinonimi. Si rilevava ancora che forse sarebbe stato opportuno distinguere fra esercizio degli impianti, per cui appariva configurabile il monopolio, e l'organizzazione della programmazione, da lasciare libera e che comunque forse — in generale — sarebbe stato più opportuno, per giustificare il monopolio, far capo all'ipotesi del servizio pubblico essenziale, anche presente nell'articolo 43, e non a quella prescelta.

A fronte di queste critiche mancava l'espressione di giudizi politici, che era pensabile dovessero essere espressi dai partiti anche perchè, pur nei limiti funzionali della competenza della corte, sussistevano nella sentenza numerose carenze di motivazione: ma su queste carenze non pareva vi fossero intenzioni integratrici dei partiti che, nella grande maggioranza, accettavano la sentenza.

Non causava disagio, comunque, la dimostrazione, eccessivamente scarnificata nella sentenza, della tollerabilità del monopolio, anche a fronte dell'evidente pienezza della libertà di espressione garantita dalla Costituzione: mentre sarebbe stato necessario ricordare allo-

ra — ed è bene forse ricordarlo anche oggi — che non era esatto che l'art. 21 della costituzione, escludendo da autorizzazioni e censure la stampa configurasse libertà maggiormente comprimibili per gli altri mezzi di diffusione del pensiero ma che, al contrario, in sede di assemblea costituente, si era esplicitamente affermato, e concordemente da tutte le parti politiche (Moro, Dossetti, Cevolotto e Basso), che una futura legge avrebbe potuto disciplinare questi mezzi di espressione soltanto « a tutela della pubblica moralità ed in vista specialmente della protezione della gioventù » (*Atti dell'assemblea costituente, I sottocommissione*, pag. 158). Questa rigida specificazione, prevista nel testo approvato dalla sottocommissione, era poi stata assorbita dalla più ampia formulazione dell'ultimo comma dell'art. 21 che prevede il generale divieto di tutte le manifestazioni contrarie al buon costume. Da ricordare ancora che, in sede di discussione nell'assemblea costituente, il diniego a leggi limitatrici della libertà di questi mezzi fu ulteriormente ribadito mediante la non approvazione di un emendamento Fanfani-Gronchi secondo cui, con legge, si sarebbe potuto « regolare l'utilizzazione delle imprese tipografiche e di radiodiffusione ». Anche se poi nella stessa assemblea costituente non c'era stato alcun chiarimento sul contrasto fra il monopolio radiofonico, già allora esistente, e la conclamata libertà.

Questa realtà costituzionale poneva comunque un problema di approfondimento politico-ideologico che rimaneva rimesso alle forze politiche. Viceversa si verificava un fenomeno singolare per cui non soltanto la sentenza era quasi univocamente apprezzata dalla mag-

gioranza dei partiti, ma la stessa ipotesi della liberalizzazione finiva col diventare, in breve tempo, provocatoria e reazionaria.

Così, non soltanto non vi è ricerca autonoma del significato dell'art. 21 ma non vi è alcuna meditazione sull'evidente necessità di ribaltare la pur stridente opposizione fra la libertà e il monopolio, per indagare sulla possibilità di rendere il servizio pubblico strumento di esaltazione della libertà di espressione, che era poi il vero tema di un intervento legislativo di riforma.

Neppure provocava alcuna attenzione il quesito, che pure si poneva chiaramente, del perchè, ammesso l'inquadramento economicistico della materia, il monopolio del pensiero dovesse essere ancora più rigido di quello economico che era stato originariamente, o successivamente, corretto anche per servizi di preminente interesse nazionale o generale, come si verificava per le linee di navigazione e per le assicurazioni.

Accade dunque che dopo questa sentenza il dibattito, politicamente decapitato, si sterilizza poichè in sintesi, secondo le indicazioni della corte, il problema è soltanto quello di correggere il monopolio con una reale apertura del mezzo e con la garanzia dell'obiettività delle trasmissioni. Certamente, nel tempo, si insinua il sospetto che la limitatezza tecnica che la corte ha giudicato condizione del monopolio possa, poco a poco, diventare caduca o scomparire definitivamente, ma è un sospetto che non induce le forze politiche ad alcuna rielaborazione. Indurrà soltanto la corte, costretta ad essere consequenziaria, ad una progressiva parziale riduzione dell'ambito del monopolio.

20. Negli anni che vanno dalla sentenza della corte all'inizio dello studio istituzionale della riforma, cresce la letteratura sulle disfunzioni della radiotelevisione e crescono le denunzie di particolari manifestazioni dell'esercizio del potere radiotelevisivo che lasciano abbastanza scosso chi le apprende. Sono episodi che riguardano la gestione clientelare di questo potere tendente a gratificare i partiti di governo in proporzione al rispettivo peso politico: promozioni arbitrarie, distacchi arbitrari di personale, crescita elefantiaca dell'ente secondo combinazioni ineluttabili che rendono necessaria la presenza accanto al tecnico, lavoratore edotto, di un congruo numero di elementi parassitari; si lamenta anche l'assegnazione di appalti ingiustificati da parte dell'azienda e una balzana e antieconomica esplicazione delle funzioni editoriali. Molte di queste critiche ricevono puntuale e pubblica conferma nelle periodiche relazioni della corte dei conti, che rimangono — come accade solitamente — prive di effetto, come rimangono prive di effetto le iniziative della magistratura ordinaria tendenti ad un approfondimento giudiziario di questa realtà.

Manifestazioni, peraltro, tutte queste, che non apparivano dissimili da quelle abbastanza comuni legate ai criteri e alle modalità generali di gestione del potere economico che erano così notorie e talmente accettate nella pratica da farle ritenere del tutto normali e omologate dal sistema di illegittimità da anni imperante.

Sul piano della critica istituzionale sgomentava indubbiamente di più la descrizione dei criteri direttivi della programmazione radiotelevisiva, che imponevano una rappresentazione della realtà edulcorata e manipolata e poche eccezionali espressioni di una qualche dia-

lettica che, non coordinate secondo prospettive democratiche unitarie, erano anch'esse assolutamente inappaganti; una simile programmazione, gestita a favore dei gruppi maggioritari, imponeva, dunque metodi di conduzione autoritari e una struttura monocratica dell'azienda (padrone assoluto il direttore generale) che eliminava qualunque possibilità di autonoma ideazione anche da parte dei migliori collaboratori.

Alla fine degli anni '60, e successivamente, il dibattito culturale si arricchisce con contributi letterari e informativi che diventano col tempo più approfonditi come più vibrante, anche sotto l'impulso della contestazione del '68, diventa la denuncia dell'inaccettabile sistema radiotelevisivo esistente: ciò quando più si approssima la scadenza della concessione alla RAI del servizio (1972). Accanto a contributi di critici che, nonostante titoli pomposi ed esaustivi, si rivelano chiacchierate di comari, compaiono analisi accurate e responsabili di tutto il sistema radiotelevisivo secondo l'angolazione della dimensione nuova dei mezzi di comunicazione di massa e della loro influenza sul costume popolare e si conoscono idee di maturazione collettiva che rivelano un moto di generale ricerca; germinano, poi, iniziative di gruppi sindacali, culturali e politici che costituiscono organici progetti di riforma.

Dai gruppi di opposizione al sistema emergono sia l'ipotesi della cultura alternativa, come reazione alla cultura dominante espressa dal modello capitalistico, che contempla istanze di una partecipazione che sia premessa di una condotta egemonica popolare di classe, e critiche negative di sbocco rivoluzionario per le quali il mezzo pubblico non presenta interesse ma le alternative

debbono essere esterne al sistema e contro di esso, autonome e spontaneamente elaborate mercè l'utilizzazione degli strumenti più semplici che offre il progresso tecnologico.

La critica di tipo istituzionale mira a rompere l'ordine gerarchizzato radiotelevisivo con il conferimento ad unità di produzione interne di funzioni di programmazione autonoma oppure a cosiddette unità di base, in cui i produttori interni siano permanentemente collegati con le fabbriche, con le campagne, con gli studenti che attingano, insomma, dalla realtà sociale i contenuti dei messaggi da emettere.

Quest'ultima istanza rimarrà nel corso della riforma praticamente inascoltata e fornirà soltanto qualche spunto per l'ammissione di una partecipazione regionale e per l'affermazione di nuovi spazi di autonomia e di nuovi requisiti e diritti di professionalità degli operatori radiotelevisivi.

Nessun successo arride all'ipotesi tecnocratica proposta da un gruppo di esperti, ma chiaramente provocata, di un'autonomia aziendalistica da conferire alla RAI che ne esalti il momento produttivistico in correlazione con lo sviluppo dei nuovi mezzi di comunicazione offerti dal progresso tecnologico e con la potenzialità delle strutture commerciali esistenti: ipotesi che sembra ignorare le stesse esigenze elementari del servizio pubblico.

In generale tutte queste istanze e ipotesi, tranne, ovviamente, quelle liberalizzanti dell'estrema destra e quelle di stampo libertario dell'estrema sinistra, accettano tutte la logica del monopolio (e anche in quest'ambito la sentenza della corte esercita la sua influenza) nonchè, per quanto concerne il momento istituzionale, l'assoluta

preponderanza del parlamento nella gestione del mezzo: non vi è, e non vi può essere, in questa sede, alcuna elaborazione nè dei dati costituzionali nè del significato del servizio pubblico ma la filosofia di questi gruppi, omologata con quella dei partiti, ha come proposizione fondamentale quella dell'appropriazione, per cui ciascuna istanza è articolata nell'assunto che la radiotelevisione diventerà ciò che la faranno diventare le nuove presenze.

Per quanto riguarda i progetti organici di sistemazione di tutta la materia, nel dibattito culturale si profilano già le posizioni e i temi che costituiranno poi i punti fondamentali dell'elaborazione della riforma. Il discorso, anche in questo caso, comincia « dopo il monopolio » che viene accettato nel completo ossequio della sentenza della corte e pertanto non vi è approfondimento delle finalità della televisione o del servizio.

All'apice del dibattito incombe il quesito dell'attribuzione del potere radiotelevisivo: va diviso secondo la cosiddetta ripartizione classica, della gestione al governo e del controllo al parlamento, o si deve rompere lo schema tradizionale? È chiaro che la soluzione trascende il caso radiotelevisivo ed investe il problema generale dei destini di una nuova democrazia. Certamente questa valenza teorica fondamentale rimane sottaciuta e forse neppure chiaramente compresa perchè i motivi che premono sono di evidente utilità pratica: i partiti di sinistra hanno atteso l'occasione della riforma per spezzare l'egemonia del partito di maggioranza relativa e appunto l'affidamento al parlamento della gestione radiotelevisiva rompe la logica maggioritaria e consente di far partecipare alla gestione le minoranze; in questa ottica l'ingres-

so dei comunisti nel consiglio di amministrazione della RAI sarebbe il fatto rivoluzionario. Per converso, la tendenza di centro-destra è nel senso di rispettare l'ortodossia della ripartizione e conservare il grosso del potere al governo e alla maggioranza.

Sul piano della scelta delle soluzioni le ipotesi per così dire estreme si suddividono secondo la scelta dell'ente pubblico, della gestione al Parlamento e di un'ampia partecipazione regionale, da un lato, e della formula IRI, della gestione governativa con comitato dei garanti e di una partecipazione regionale ristretta dall'altro; vi è quasi generale accordo su di una piena concessione del diritto d'accesso.

21. Il momento iniziale di riflessione istituzionale della riforma cade durante il governo (Andreotti) della centralità per l'approssimarsi della scadenza della vecchia concessione alla RAI (1972): viene costituita una commissione di studio composta di esperti che rispecchia la maggioranza governativa.

Fin dall'inizio questa decisione, che vuole dimostrare la sollecitudine del governo, si rivela una irritante perdita di tempo perchè la composizione della commissione non corrisponde alle aspirazioni politiche, già di fatto maggioritarie, che si indirizzano verso la ricostituzione del centro-sinistra: una commissione di esperti in cui non è presente la sinistra non può che perdere tempo. Così avviene. Dopo lunghe discussioni, non prive di impegno ma ancorate a posizioni culturali arretrate, la commissione conclude con una relazione (da cui si dis-

sociano socialdemocratici e repubblicani), che si accorda sulla scelta della formula IRI, del comitato dei garanti e sulla prevalenza dell'esecutivo: relazione che, a parte il generale disdegno che provoca, non avrà alcun seguito nel corso della riforma.

È dunque con le commissioni successivamente costituite dai partiti del centro-sinistra finalmente ritrovato, che si perverrà alle decisioni conclusive e che il disegno di legge « organico » di riforma sarà definitivamente elaborato completamente al di fuori della sede parlamentare: a una commissione costituita nell'ambito del centro-sinistra e sempre più, successivamente, allargata nella composizione, è affidata la redazione degli articoli della riforma.

Da un punto di vista per così dire procedurale è questo il caso più appariscente di aperta avocazione della funzione legislativa operata dai partiti, poichè è l'intero progetto di riforma, poi accolto pressochè integralmente dal governo e trasfuso in decreto, che è elaborato nel corso degli incontri fra i partiti: fenomeno, è vero, per nulla nuovo nella sostanza, questo di progetti di legge formulati all'esterno del parlamento e poi da esso integralmente recepiti, ma legato ad iniziative di pressione di interesse economico sindacale e sempre formalmente ricondotti alla normale procedura parlamentare.

In questo caso l'affidamento ai partiti come tali è conosciuto ed avallato apertamente e quindi con la coscienza per così dire istituzionale della sua stravaganza: certamente tutto il procedimento è poi ricondotto nell'alveo parlamentare e apparentemente sanato, ma rimane un esempio da non dimenticare quando si vor-

ranno valutare i limiti e le connotazioni della nuova « centralità » del Parlamento che si tende ad affermare.

Sta di fatto che, dopo questa delega anomala, l'elaborazione normativa impegnerà i partiti (gli esperti e, per i punti principali, i *leaders*) in una logorante battaglia per il potere; si illude chi pensa o tenta di approfondire i concetti fondamentali della riforma. Nel rapido accelerarsi del progresso tecnologico vi sarebbero da ridiscutere il principio del monopolio e le finalità del servizio, da inquadrare secondo i criteri generali di una politica dell'informazione che comprenda l'esame di tutti i canali di essa e particolarmente della stampa. Vengono, viceversa, accuratamente approfonditi i punti che riguardano la composizione del consiglio d'amministrazione; i poteri del direttore generale e la proposta di completa autonomia dei telegiornali. Con motivazioni più o meno tratte dal precedente dibattito culturale si operano le scelte fondamentali: conferma del monopolio, istituzione di un comitato tecnico ispirato al comitato dei garanti, conferma della formula IRI, individuazione nel parlamento dell'organo di indirizzo e controllo con quasi totale estromissione dell'esecutivo, libertà d'accesso e partecipazione regionale.

A parte dunque, come si è più volte ripetuto, l'accettazione acritica della sentenza della corte di conferma del monopolio che lega tutti i partiti, gli accordi sugli altri punti della disciplina legislativa sono sempre frutto di faticosissime pattuizioni, riviste e superate poi dopo le sentenze della corte del '74, emesse al limite dell'esame finale del progetto.

Rimangono ovviamente aperti tutti i problemi di organizzazione sostanziale delle garanzie che la corte non

ha voluto per il momento toccare e che sono indispensabile corollario dei doveri di obiettività e imparzialità della radiotelevisione, sia quanto ai contenuti delle trasmissioni sia quanto all'obbligo di assicurare l'accesso, obbligo che la corte ha viceversa chiaramente specificato.

La maggioranza della commissione dei partiti eredita anche dal precedente dibattito culturale l'antipatia per il comitato dei garanti, di modo che riesce molto ostica la dimostrazione che l'istituzione di un organo di garanzia esterno al parlamento e all'azienda non è un'ipotesi reazionaria e che comunque di garanzie bisogna parlare perchè, a ben vedere, l'ipotesi veramente reazionaria è quella, che già si profila come tendenza, di affidare insieme gestione e controllo della radiotelevisione e disciplina e garanzia dell'accesso al parlamento.

Si insiste allora sulla esigenza di garanzie oggettive e si avanza la tesi che l'obiettività debba essere assicurata dalla « neutralità » delle strutture radiotelevisive, una loro completa apertura a tutte le opinioni, a tutte le culture, cercando di far coincidere l'obiettività con il pluralismo. In altri termini, le finalità della radiotelevisione — informazione, cultura e svago — si sarebbero potute realizzare « liberamente » soltanto quando la radiotelevisione stessa fosse divenuta uno strumento aperto a tutti gli indirizzi e a tutte le « culture ». Una simile impostazione escludeva, ovviamente, la gestione « politica » da parte di qualsivoglia potere dello Stato (governo o parlamento che fosse): la televisione doveva essere strumento di rifrazione culturale, delle culture esistenti nel Paese, non elaboratrice di una propria cultura o di un proprio disegno politico. Secondo questa

visione, il problema della gestione non era quello di definire un indirizzo politico o culturale dello strumento ma l'altro di creare le strutture che consentissero alla televisione di essere tramite e mezzo di dilatazione della dialettica politico-culturale, essenziale per la vita stessa del nostro ordinamento pluralistico.

Se si fosse assunta come fondamento dell'indirizzo di riforma questa concezione dell'obiettività come pluralismo, sarebbe prevalsa su ogni altra l'esigenza che fosse garantito appunto il pluralismo e l'obiettività da un organo apposito, che poteva e forse doveva essere di derivazione parlamentare, ma non politico o di partito, che fosse posto al vertice delle strutture radiotelevisive.

Era difficile contestare che l'alternativa alla libertà dovesse essere appunto la garanzia e che comunque se si ammetteva che il servizio del monopolista doveva essere soprattutto « vigilato » l'organo da individuare dovesse essere più vicino nella tipologia all'ordine giudiziario che al potere politico.

Nella realtà questa linea di riforma comportava come conseguenza necessaria il depotenziamento della commissione parlamentare di vigilanza o addiritura la soppressione di essa e per i partiti l'abbandono di una parte rilevante del potere radiotelevisivo: pertanto, avversata in teoria e giudicata in pratica un tentativo di fornire con i garanti un « paravento » alla gestione governativa che, nella prima fase della riforma si riteneva che in larga parte dovesse rimanere, questa linea fu poi con disagio accolta e minimizzata con la creazione del comitato nazionale della radio e della televisione, previsto nella prima stesura della riforma.

Al comitato, nel quadro degli indirizzi generali stabiliti dalla commissione parlamentare, venivano affidati i compiti di determinare le direttive generali per la formulazione dei programmi e per la loro equilibrata distribuzione nei tempi disponibili; di deliberare sulle richieste di accesso e predisporre periodicamente, sentita la società concessionaria e tenendo conto delle esigenze di equilibrio generale della programmazione, i relativi piani esecutivi; di controllare, nei piani di massima della programmazione annuale e pluriennale predisposti dalla concessionaria, il rispetto degli indirizzi della commissione parlamentare e delle proprie direttive; di approvare trimestralmente lo schema dei programmi da svolgere nel trimestre successivo, predisposto dalla concessionaria e corredato della documentazione eventualmente richiesta, in attuazione del piano annuale di massima approvato dalla commissione parlamentare; di esaminare periodicamente le proposte allo studio della concessionaria per la futura programmazione; di verificare periodicamente i programmi trasmessi per accertarne la rispondenza alle direttive e agli schemi approvati, formulando eventuali proposte; di analizzare, anche avvalendosi dell'opera di istituti specializzati, il contenuto dei messaggi radiofonici e televisivi, accertando i dati di ascolto e di gradimento dei programmi trasmessi. Il comitato nazionale doveva essere costituito da 23 membri, nominati con decreto del presidente della repubblica di cui: tre di nomina del presidente della repubblica; cinque eletti dalla commissione parlamentare con maggioranza di tre quinti dei propri componenti; cinque eletti dalla stessa commissione parlamentare sempre con la maggioranza di tre quinti, sulla base delle designazioni

effettuate da ciascun consiglio regionale in numero da uno a tre; quattro nominati dal consiglio dei ministri; tre designati dalle confederazioni sindacali dei lavoratori più rappresentative; tre designati infine dalle organizzazioni nazionali degli imprenditori e dei lavoratori autonomi indicati dalla commissione parlamentare.

Da questa disciplina risultava un'accettazione parziale e alquanto distorta della primitiva linea ispiratrice descritta poichè alla commissione parlamentare non risultava, in realtà, sottratto alcun compito e inoltre la composizione del comitato, evidentemente elefantiaca, sembrava già predisposta per una proficua ulteriore lottizzazione: vi era tuttavia la speranza che anche questo organo — sull'esempio della corte costituzionale — riuscisse nell'operare pratico a staccarsi dalle suggestioni di parte e a costituire un momento efficace di garanzia. Ma il comitato veniva poi soppresso nel corso del successivo dibattito parlamentare.

Altro punto cruciale della riforma rimaneva quello della scelta fra la formula IRI, cioè l'affidamento del servizio radiotelevisivo a società a partecipazione statale — che era poi la struttura organizzativa esistente — e l'ente pubblico. Contro la formula IRI si appuntavano numerose critiche che riguardavano: l'inconsistenza della commistione fra mano pubblica e mano privata nella materia radiotelevisiva non avendo nella realtà i privati alcuna significativa partecipazione finanziaria; l'equivoco della configurazione giuridica della RAI, da cui dipendeva la disinvoltura della condotta amministrativa da collegarsi all'« agilità » delle norme di diritto privato che la regolavano; l'assoluta incontrollabilità delle società controllate, SIPRA, ERI, ecc.; la nessuna influenza

esercitata dall'IRI come tale in sede di controllo della gestione. L'ente pubblico, in confronto, sembrava presentare maggiori garanzie ai fini di una oculata gestione finanziaria e una rigidità che meglio si attagliava al monopolio pubblico.

In verità la formula, a parte la presunzione della adeguatezza delle strutture privatistiche al tipo di produzione dell'impresa RAI, avrebbe potuto, secondo un indirizzo di cui vi erano esempi all'estero, essere rivitalizzata mediante una redistribuzione del pacchetto azionario della RAI, che vedesse partecipanti le principali componenti culturali (editoria, cinema, stampa, ecc.) e sindacali del Paese a cui dovevano attribuirsi determinate quote azionarie restando sempre la maggioranza alla mano pubblica.

Il corso della riforma dimostra con convincente chiarezza che fra i partiti la formula viene prima combattuta e poi prescelta in base all'unica consistente argomentazione che essa agevola chi detiene il potere; quando si comprende che lo sbocco delle revisioni *in itinere* avrebbe comunque condotto ad una più ampia lottizzazione, l'avversione per la formula evapora rapidamente. Così, con simpatica disinvoltura logica, si vorrà poi stabilire che la radiotelevisione rimane nell'ambito dell'IRI come società di diritto privato « a totale partecipazione statale ».

Come si è detto, la trama del nuovo tessuto della riforma per le forze politiche progressive doveva comprendere la rottura dell'egemonia radiotelevisiva del partito di maggioranza il che sembrava potersi ottenere con il passaggio della gestione dal governo al parlamento: un consiglio d'amministrazione di prevalente e diretta

derivazione parlamentare avrebbe consentito un permanente limite alla gestione maggioritaria che si avvaleva contemporaneamente di due « moltiplicatori di energia » costituiti dal governo e dalla maggioranza parlamentare.

Ma questa aspirazione per essere completamente soddisfatta in via pratica rendeva necessarie la riduzione dei poteri del direttore generale e una impostazione più autonomistica delle direzioni delle reti e, in particolare, dei servizi informativi.

Su questi punti lo stato di tensione fra i partiti diventa acuto e difficilmente superabile: si determina una situazione di stallo che non si riesce a sbloccare. Le forze progressiste vogliono anzitutto la testa del direttore generale in carica durante i lavori preparatori, come gesto preliminare che dimostri la buona disposizione del partito di maggioranza relativa che, però, nella prima fase del dibattito resiste egregiamente; poi cederà (e la testa verrà a cadere su di un cuscino di seta) quando nelle nuove strutture che si andranno determinando un direttore generale monocratico non avrà più senso e varranno di più le direzioni e i servizi autonomi; il partito di maggioranza relativa, che è stato molto previdente, conserva pur sempre numerosi simpatizzanti all'interno della RAI.

22. Ma anche su questi temi un'influenza decisiva è esercitata ancora una volta dalla corte costituzionale con due sentenze del luglio 1974 che intervengono quando i lavori preparatori sono avanzati ma non conclusi e avviano a definitiva soluzione i punti di più forte attrito,

che concernano la composizione del consiglio di amministrazione dell'azienda, e gli altri, molto nuovi, che riguardano il diritto di rettifica e la disciplina dei ripetitori e della via cavo.

Nelle sentenze nn. 225 e 226 del luglio 1974, la corte affermava innanzitutto (sentenza n. 225) che la riserva allo Stato dei servizi radiotelevisivi non poteva comprendere il servizio eseguito mediante ripetitori di stazioni trasmittenti estere poichè, con l'esclusiva allo Stato anche dei ripetitori, si sarebbe impedita la libera circolazione delle idee e realizzata « una specie di autarchia nazionale delle fonti di informazione ». Nella stessa sentenza la corte fissava, per così dire, anche i canoni che avrebbero dovuto guidare la riforma. La corte indicava, infatti, le seguenti « condizioni minime » perchè il monopolio statale potesse essere considerato conforme ai principi costituzionali: 1) che gli organi direttivi dell'ente gestore (che avrebbe potuto anche essere un concessionario privato purchè appartenente alla mano pubblica), non fossero espressione esclusiva o preponderante dell'esecutivo; 2) che fosse assicurata l'imparzialità delle informazioni e la completezza dei programmi culturali; 3) che le direttive sui programmi e il relativo controllo fossero affidati al parlamento; 4) che i giornalisti fossero tenuti alla maggiore obiettività; 5) che la pubblicità televisiva fosse limitata dalle esigenze di tutela della libertà di stampa; 6) che l'accesso a tutte le correnti di espressione fosse assicurato nei limiti massimi consentiti e che fosse prevista la concessione del diritto di rettifica.

Inoltre la corte, richiamata la necessità che negli organi direttivi non fosse preponderante la presenza del-

l'esecutivo, indicava, come altro requisito essenziale, che « la struttura (degli organi direttivi) sia tale da garantire l'obiettività » (precisazione, questa, che sembrava riferirsi all'esigenza di evitare la « lottizzazione » fra i partiti). A proposito della via cavo, la corte (sentenza numero 226) confermava il monopolio nel caso di impianti i quali comprendessero « l'intero territorio nazionale o comunque la massima parte di esso », per le stesse ragioni poste per la via etere (situazioni monopolistiche od oligopolistiche) mentre, per le reti via cavo « a raggio limitato » di « dimensione locale », ammetteva la liberalizzazione.

Come si vede le sentenze della corte sembrano contenere i principi direttivi di una legge delega al legislatore: si tratta di sentenze additive o manipolatorie (che sarebbe forse preferibile definire ammonitorie) non sempre accolte con gradimento dai partiti. Ma questa volta i partiti tacciono e apprezzano. Certamente la corte è mossa dall'intento di favorire un progresso in senso democratico del sistema radiotelevisivo ma, forse inconsapevolmeinte, con la drastica indicazione della necessità di conferire al parlamento tutti i poteri di direttiva e di controllo sulla radiotelevisione e il silenzio sull'opportunità di garanzie esterne, finisce con l'agevolare la tendenza a lottizzare il potere fra i partiti e ad affidare al parlamento gestione e garanzia.

Particolarmente incisiva fu l'influenza della corte in materia di composizione del consiglio di amministrazione: mentre ancora si discuteva sui delicati equilibri relativi alle nomine tra governo, parlamento e regioni, la sentenza orientò l'elaborazione del testo di riforma nel senso di una presenza dell'esecutivo limitata poi alla quo-

ta di nomina IRI (sei membri), rafforzandosi così la rappresentanza parlamentare e quella delle regioni (10 membri). Ma poi, superandosi la stessa indicazione della corte, si consentirà la rappresentanza delle minoranze in seno al consiglio mediante la previsione che le votazioni parlamentari per le nomine avvengano a maggioranza qualificata.

Così, nel testo definitivo della riforma, il consiglio d'amministrazione della concessionaria risulta composto da 16 membri, di cui: sei eletti dall'assemblea dei soci; dieci eletti dalla commissione parlamentare con la maggioranza di tre quinti dei suoi componenti, dei quali quattro scelti sulla base delle designazioni effettuate dai consigli regionali. Ciascun consiglio regionale designa da uno a tre nominativi nei trenta giorni anteriori alla scadenza del consiglio di amministrazione e, nella prima attuazione della legge, entro quindici giorni dalla sua entrata in vigore; trascorsi i termini, la commissione procede sulla base delle designazioni pervenute. Il consiglio di amministrazione dura in carica tre anni, nomina il presidente, scelto tra i suoi componenti, e il direttore generale; nomina altresì uno o più vicepresidenti tra i suoi componenti. Al consiglio di amministrazione spetta la gestione della società, salve le materie riservate per legge all'assemblea sociale. Il problema dei poteri del direttore generale è risolto con una disciplina che configura una mezzadria fra direttore generale e presidente, cariche ovviamente da affidare a partiti diversi.

A garanzia della gestione economico-finanziaria dell'azienda veniva proposta (su iniziativa repubblicana) la seguente procedura: il consiglio di amministrazione e il

direttore generale decadono quando in un esercizio finanziario il totale delle spese superi di oltre il dieci per cento il totale delle entrate previste. L'aumento delle indennità di contingenza eccedente la quota prevista nel bilancio di previsione non è calcolata a questi fini. Il collegio dei sindaci qualora accerti che, in un esercizio finanziario, nel bilancio consuntivo il totale delle spese supera di oltre il dieci per cento il totale delle entrate previste per l'esercizio stesso, riferisce entro 15 giorni alla commissione parlamentare che, accertato il superamento del limite del 10 per cento, dichiara che ricorrono le condizioni di decadenza. Sembra degno di nota che, pur essendo questa disciplina dettagliata e circoscritta, la commissione interparlamentare di indirizzo, sul finire dell'anno 1976, ne abbia poi esteso « lo spirito » dichiarando in pratica decaduto — non per motivi amministrativo-contabili — il consiglio di amministrazione dell'azienda, che aveva tanto contribuito a nominare: forse perché l'insensibilità riformistica dimostrata da presidente, vicepresidente e consiglieri (ma vi è un giusto monito sottinteso anche per il direttore generale), ha superato di gran lunga (certamente più del dieci per cento), le pur fosche previsioni formulate all'atto della nomina del consiglio.

Con la riforma, dopo un travagliato e logorante dibattito, viene introdotta una revisione strutturale, che sembra importantissima, riguardante l'organizzazione interna della RAI, costituita dall'istituzione di due telegiornali autonomi; si era affermato da parte dei proponenti (repubblicani), che soltanto l'articolazione dei servizi informativi radiotelevisivi su due telegiornali indipendenti avrebbe consentito il determinarsi di una

situazione interna « di conflittualità », a tutto vantaggio degli utenti.

Soddisfazione (sul piano delle premesse normative) ottengono le diffuse istanze relative alla concessione del diritto di accesso che (teoricamente) la riforma estende a tutti i gruppi organizzati esistenti nel Paese, espressivi del pluralismo della società. Con esplicito riferimento alla legge sulla stampa del '48, la riforma prevede la concessione del diritto di rettifica da parte di chiunque si ritenga leso nei suoi interessi materiali o morali da trasmissioni contrarie a verità; e così soddisfatta anche la esigenza affermata in proposito dalla corte costituzionale. Le regioni, infine, oltre ad ottenere una rappresentanza diretta nel consiglio di amministrazione, vedono configurato un loro diritto ad arrecare un adeguato apporto di contributi in sede di programmazione radiotelevisiva: è questa della partecipazione regionale l'unica « forma » di partecipazione accolta dalla riforma restando così completamente inascoltate le istanze relative alla partecipazione alla ideazione produttiva di gruppi di cittadini come tali, che, nonostante il velleitarismo delle varie formulazioni, avevano occupato largo spazio nel dibattito culturale.

23. La riforma della radiotelevisione trasfusa, dopo l'elaborazione privata dei partiti, in decreto-legge del governo nel novembre 1974, ribadita con altro decreto a fronte dell'ostruzionismo parlamentare provocato dalla estrema destra, tradotta ancora in proposta di legge della maggioranza, è, infine, approvata dal parlamento nel-

l'aprile 1975 e reca il titolo: « Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva ». Nel luglio 1976 sarà « emendata » dalla corte costituzionale con la liberalizzazione della via etere locale.

Se si pensa agli anni di studi e di accesi dibattiti culturali che l'hanno preceduta e accompagnata, questa riforma, anche in un Paese a lento ciclo riformistico come il nostro, sembra davvero povera cosa; povera cosa soprattutto se comparata con le speranze che la possibilità di disporre in modo nuovo e più libero di uno strumento di arricchimento democratico della potenza della radiotelevisione aveva suscitato; povera cosa, ancora, se si sovrappone il nuovo modello costruito con quello, pur tanto arretrato, ricavabile dalla nostra precedente esperienza.

Tuttavia, siccome qualche progresso si è alla fine realizzato, conviene cercare di valutare gli indirizzi innovatori e vedere in che senso innovino, in che misura a vantaggio dei cittadini e, soprattutto, a che prezzo.

Questi indirizzi innovatori riguardano essenzialmente: il trasferimento del potere radiotelevisivo dall'area dell'esecutivo all'area del parlamento; il riconoscimento del diritto di accesso; l'autonomia delle reti e in particolare la concorrenza fra i telegiornali; il decentramento, la partecipazione regionale e la pubblicità; la libertà per i ripetitori e le televisioni locali via cavo e via etere.

È indubitabile che la riforma ha trasferito nelle procedure formali il potere radiotelevisivo dal governo al parlamento; nella sostanza il progresso, se così vogliamo chiamarlo, è molto più ridotto. Il governo come tale non gestiva già da prima la radiotelevisione: la gestiva il partito di maggioranza (con piccoli entusiastici con-

tributi dei partiti delle coalizioni), secondo le direttive della segreteria che il governo avallava; tutto ciò secondo lo schema generale del nuovo rapporto partiti-poteri tradizionali felicemente collaudato nel campo dell'economico. Ma questo della radiotelevisione era il più consistente esempio di riconoscimento esplicito del nuovo corso istituzionale.

Le modalità della nuova sistemazione comportano come novità sostanziale l'inserimento delle minoranze nella gestione mediante la votazione dei consiglieri d'amministrazione dell'azienda a maggioranza qualificata.

Conseguita questa nuova acquisizione di potere, ora il parlamento certamente gestisce, stabilisce gli indirizzi e li pone in esecuzione, non può chiamare più a rispondere della televisione il governo: inoltre garantisce la obiettività della propria gestione e garantisce l'accesso.

Ciò formalmente: nella sostanza gestiscono e garantiscono i partiti « pro quota ».

La riforma attua, dunque, questo spostamento di potere dall'esecutivo al Parlamento, con la massiccia dilatazione delle funzioni della commissione parlamentare di vigilanza. Potenziata al massimo, i membri passano da 30 a 40, la commissione — sia pure suddivisa in sottocommissioni — dovrebbe controllare, indirizzare, gestire, e, soprattutto, garantire: basti accennare alle funzioni che le sono attribuite, che vanno dalla formulazione degli indirizzi per la predisposizione dei programmi al controllo dell'esecuzione degli stessi, dall'indicazione dei criteri di formazione dei piani di spesa e di investimento alle decisioni sulle richieste di accesso — valutate in prima istanza da una sottocommissione della com-

missione stessa — alla garanzia dell'imparzialità delle trasmissioni, ecc..

Si consideri pure un' dato contingente e superabile quello che riguarda la professione parlamentare, così come attualmente si svolge, che consente ai membri del Parlamento soltanto attività che non assorbano tempi lunghi di lavoro e si consideri altrettanto superabile la scarsissima consistenza dei sussidi tecnici di cui il parlamento ha disponibilità e si ammetta quindi che la commissione parlamentare possa controllare l'esecuzione degli indirizzi che ha stabilito: ma come farà a garantire nei confronti di una azienda che praticamente gestisce e nei confronti di se stessa?

Il parlamento (la commissione parlamentare), almeno per adesso, è soltanto in condizioni di offrire una « garanzia politica » nel sistema cioè nei confronti degli altri poteri tradizionali: nella precedente disciplina, che affidava al governo, sia pure formalmente, la gestione radiotelevisiva, sussisteva una giustificazione sistematica della « vigilanza parlamentare ». Ora, non più; anzi si può aggiungere che la funzione affidata alla commissione è anche intrinsecamente scorretta. La garanzia politica, che nè affermazione esaltante del dato politico, è in stridente contraddizione con il tipo di garanzia della obiettività radiotelevisiva che si è voluto affidare al parlamento. Tutti ricordano il caso TV-7, quando la commissione parlamentare, dovendo esprimere un giudizio sulla sospetta parzialità della trasmissione incriminata riguardante un codice fascista da rifare, finì decidendo... di non concludere. E questo precedente fa testo perchè è, per così dire, innaturale pretendere che la commissione garantisca contro se stessa, che le parti politi-

che rinneghino le verità « politiche » che, legittimamente, ritengono apprezzabili.

E come si può pretendere — in altra ipotesi — che la commissione ammetta all'accesso istituzioni culturali o politico-sociali che la sottocommissione, espressione della stessa commissione, non ha ammesso? Come si può pretendere, in altri termini, che la commissione plenaria agisca in funzione di garanzia nei riguardi della propria sottocommissione per l'accesso che ne rispecchia fedelmente le proporzioni politiche? E, infine, nella ipotesi che i direttori dei due telegiornali si dimostrino non obiettivi, è pensabile che le componenti politiche della commissione, che, in seno al consiglio di amministrazione hanno contribuito a designarli, si azzardino a condannarli?

In tale confusione e incertezza di prospettive chi preferisce la mediocrità al malessere deve lamentare che nel passaggio dal decreto alla legge di riforma la camera dei deputati abbia soppresso il comitato nazionale per la radio e la televisione. Come si è detto, il comitato — sia pure con i notevoli difetti delle formulazioni mano a mano adottate —, essendo « soltanto » di derivazione parlamentare (e in parte), avrebbe potuto forse realmente garantire e « mediare » fra commissione parlamentare e azienda. Nel duro impatto con l'ostruzionismo parlamentare il comitato restò frantumato: fu considerato un mite prezzo da pagare all'estrema destra che l'ostruzionismo aveva organizzato. Nel comitato l'estrema destra non sarebbe stata presente neppure nella componente sindacale: lo è nella commissione parlamentare, ed è la commissione parlamentare che, opportunamente gonfiata, assorbe le funzioni del comitato. Questa mutilazione

è accolta con generale sollievo, perchè, in sostanza, vale a restituire la necessaria integrità al principio di appropriazione.

A molti, comunque, l'innovazione più radicale e incontestabile sembrava la concessione del diritto di accesso che aveva rappresentato uno dei pochi momenti unitari dell'elaborazione della riforma e la volontà di immettere aria nuova nella TV aprendone le strutture monolitiche ai gruppi politico-socio-culturali, espressione del pluralismo del nostro ordinamento, era stata abbastanza comune fra tutti i partiti anche se dal partito di maggioranza, in un primo tempo, era stata avanzata la ipotesi riduttiva di limitare l'accesso alle associazioni con almeno centomila iscritti. Ma ammesso appunto l'accesso come dato irrinunciabile, in via di principio, al momento di garantirlo si profilava una volontà altrettanto comune di controllarlo, la tendenza cioè « a farlo confluire nei confini della topografia politica degli esistenti partiti parlamentari ».

Oggi, in via di fatto, in contrasto con la posizione dominante assunta nell'ambito della riforma, l'accesso sembra diventare un modesto strumento di propaganda di gruppi semisconosciuti con trasmissioni poste in collocazioni orarie di dignitosa riservatezza; e vien fatto di pensare che avesse ragione un ministro in carica al momento della discussione della riforma, il quale, non molto favorevole all'idea in sé dell'accesso, ne era poi divenuto quasi entusiasta perchè gli era venuto in mente che facendo pagare un forte prezzo ai fruitori del diritto si sarebbe potuto mandare quasi in pareggio il bilancio della RAI.

D'altra parte, come era stato pessimisticamente previsto, le associazioni fiancheggiatrici dei partiti si affollano nel predisporre le richieste e, quindi, le ipotesi di robuste presenze socio-culturali esterne ai partiti parlamentari appaiono sempre più labili. I gruppi nuovi in attesa ritengono ancora validi gli schermi del monopolio per una informazione diversa o alternativa oppure continueranno a preferire di comunicare liberamente « senza chiedere permesso »? Si farà ancora in tempo a non disperdere, almeno per questo punto, l'ispirazione democratica che voleva l'accesso libero e condizionato soltanto dall'autonoma responsabilità dei fruitori, tale da consentire la più ampia rifrazione possibile a tutte le espressioni della società civile?

L'idea dell'accesso era appunto quella non di dar sfogo all'autoesaltazione di gruppi inespressivi ma di dare ampio spazio a un'informazione viva, problematica e autonoma che integrasse e, se del caso, contrastasse quella pur sempre « ufficiale » del pubblico monopolio riformato; che potesse costituire, in una nuova dimensione di domanda democratica, un'alterativa al corteo e alla piazza.

Autonomia e separazione delle reti, e soprattutto dei telegiornali, erano le revisioni strutturali che dovevano accompagnare le garanzie esterne nuove che si credeva di avere istituito per il servizio radiotelevisivo (con il passaggio del sistema nell'area parlamentare): quindi progresso anche aziendalistico che doveva concorrere ad un miglioramento produttivo dell'azienda RAI in direzione della libertà.

La proposta di diversificazione politica « interna » dell'azienda, che contrastava apertamente con la logica

del monopolio e presentava come punto centrale di articolazione l'istituzione di due telegiornali in concorrenza conflittuale, non provocò, nella prima fase di studio, alcuna entusiastica adesione: fu poi accolta quasi per stanchezza. Oggi l'innovazione è forse l'unico segno percepibile di un rinnovamento all'interno delle strutture che il pubblico può cogliere anche se non ha determinato, almeno nella scelta dei temi e nei modi delle trasmissioni, posizioni di tipo conflittuale sostanziale e dialettico, ma soltanto una maggiore disinvoltura professionale degli operatori e una qualche dilatazione delle fonti di informazione: il conflitto, secondo i dati più appariscenti è limitato ad una lotta di prestigio fra le redazioni. Progresso questo limitatissimo che presenta gravi pericoli, sproporzionati ai benefici ottenuti; poichè il conflitto politico che dev'esservi, e deve ottenersi con l'apertura del mezzo a tutte le forze realmente confliggenti, non è riproducibile tra gli operatori tecnici dell'azienda, che dovrebbero essere tutti iscritti soltanto al servizio pubblico monopolistico — durante il servizio — e tutti legati alla ricerca della verità, non all'affermazione di una loro verità.

Anche su questo tema della diversificazione interna si deve concludere che ciò che alla fine si è ottenuto è un'altra spartizione di potere secondo la logica del principio di distribuzione: le due reti e i due telegiornali si distinguono ormai secondo le denominazioni di cattolico-moderato l'uno e di socialista-laico l'altro. Di modo che toccherà assistere, al punto massimo della tensione fra le due reti, sia perdonata l'irriverenza apparente, alla presenza di due « cristi » in conflitto.

Rimane ancora da sperimentare la rottura del monolitismo radiotelevisivo che dovrebbe derivare dal decentramento e dalla partecipazione regionale: benchè tutto autorizzi a ritenere che il « sistema » regionale non potrà essere diverso da quello nazionale.

La riforma non ha poi sciolto il grosso nodo della pubblicità ed è questa una conseguenza dell'angusto taglio revisionistico che le è stato imposto: senza una valutazione dell'intera problematica dell'« informazione », cioè dei suoi principali canali, ed in particolare della stampa, anche questo nodo rimaneva insolubile, oppure solubile, come poi è avvenuto, nell'ambito degli interessi di potere. Se il comportamento ricattatorio della Sipra, società della RAI (concessione di spazi televisivi pubblicitari al privato contro pubblicità ai giornali di partito o di amici di partito), provocava qualche slancio moralistico, le ipotesi correttive proposte non erano tali da escludere completamente le sovvenzioni che dovevano rimanere e, se mai, essere ufficializzate: nel dubbio sulla scelta dei mezzi idonie a mantenere comunque le elargizioni la Sipra sembra destinata a rimanere.

24. È infine la corte costituzionale ad inserire l'ultimo tassello nel mosaico della riforma: proseguendo lungo la strada della liberalizzazione strisciante intrapresa nel '74 con la rimozione di ogni vincolo monopolistico per i ripetitori delle TV straniere (a cui è affidata la rottura dell'autarchia nazionale delle informazioni), e per la via cavo locale, la corte, nel luglio '76, corregge la stessa legge di riforma e liberalizza le trasmissioni locali anche via etere. Poichè — osserva la corte — non

vi è possibilità di monopoli od oligopoli per tali trasmissioni, data la disponibilità di frequenze e il costo non rilevante degli impianti, viene meno l'unico motivo che può giustificare « quella grave compressione del fondamentale principio di libertà... che anche un monopolio di Stato necessariamente comporta ». Caduto il presupposto della limitatezza tecnica cade la conseguenza e ciò, a rigor di logica, dovrebbe accadere anche nell'ipotesi che le limitazioni tecniche esistenti per le diffusioni nazionali dovessero essere superate in futuro dal progresso. Ma per quanto riguarda questo punto nel ragionamento della corte si verifica all'improvviso un impetuoso salto logico: la corte ammette dunque che su scala locale « deve riconoscersi... che il relativo presupposto (della limitatezza) non possa ulteriormente essere invocato », e prosegue: « il che, però, non richiede nè tanto meno comporta che debba escludersi la legittimità costituzionale delle norme che riservano allo Stato le trasmissioni radiofoniche e televisive su scala nazionale giacchè — e ciò giova ribadirlo in modo espresso — la radiodiffusione sonora e televisiva su scala nazionale rappresenta un servizio pubblico essenziale e di preminente interesse generale » (sentenza n. 202, del luglio 1976). Preoccupandosi di dover essere conseguenziale in avvenire come ha fatto finora, la corte è indotta dunque — per quanto attiene al problema generale del monopolio — a cambiare cavallo tra quelli che l'art. 43 della Costituzione rende disponibili, ad abbandonare cioè il presupposto della riserva allo Stato costituito dall'ipotesi del verificarsi di situazioni monopolistiche od oligopolistiche, cavallo rivelatosi un modesto ronzino, per montare l'altro del servizio pubblico, l'altra ipotesi dell'arti-

colo 43 non esposta ai colpi dell'evoluzione tecnica; e pertanto, anche se le condizioni di limitatezza che determinano ancora attualmente pericoli di monopolio od oligopolio per le trasmissioni nazionali dovessero essere superate dal progresso, il monopolio nazionale potrebbe sussistere come servizio pubblico essenziale.

Nella progressione delle sentenze della corte vi è una cadenza di motivazioni che accompagna il crollo degli impedimenti tecnici, un tempo ritenuti insuperabili, che è quasi l'eco di un permanente rimorso collegato all'originaria scelta monopolistica e alla contrazione del diritto della libertà di espressione.

Nessuno può negare, ovviamente, nè le ottime intenzioni della corte nè la quasi imprescindibilità della sua azione surrogatoria, che sembra colmare il vuoto costituzionale determinato dall'inerzia del legislatore: sta di fatto, però, che la corte non ha nè gli strumenti nè la vocazione per risolvere l'apparente dissidio fra libertà di espressione e diritto sociale all'informazione, nè i margini politici che essa si consente sono tali da permetterle di delineare un compiuto sistema di organizzazione sociale della libertà di espressione; così il sistema rimane quello del monopolio, corretto in sostanza dall'eliminazione del predominio del governo, ma con l'affidamento del potere di informare al parlamento formalmente e nella realtà ai partiti. E, purtroppo, oggi, « nel sistema politico attuale », dilatare il potere dei partiti, a chiunque lo si intesti formalmente, significa offrire ostaggi alla fortuna, ostaggi destinati al sacrificio.

Se il problema reale, in questa come in altre materie, è quello di estrarre il diritto soggettivo dalle strettoie dell'astratto e, nel caso specifico, fare della libertà di

espressione un diritto sociale, non è la corte a poter compiere l'opera: anche a voler considerare *faute de mieux* il contributo della corte abbastanza apprezzabile in casi consimili, il prodotto della sua azione lascia sempre abbastanza insoddisfatti: di quella insoddisfazione, per intenderci, che lasciano quasi sempre dietro di sè le esibizioni dei sostituti dei protagonisti ammalati.

Il grave difetto della carenza di una visione della riforma radiotelevisiva che sia frutto di una valutazione di politica costituzionale dell'intero problema dell'informazione, ha come conseguenza che il progresso tecnologico del settore non è visto come fenomeno da seguire, come occasione di mutamento, ma è sopportato quasi come un processo da contrastare.

L'interesse per la riforma parte e si conclude nell'ambito del solito circolo delle considerazioni che si ritengono « pertinenti » e che riguardano la distribuzione della gestione del potere: il problema costituzionale dell'informazione radiotelevisiva sembra fin dall'inizio risolto dalla corte e siccome i suggerimenti della corte coincidono con i desideri dei partiti si verifica un'esaltante comunità di intenti che consente l'approdo della riforma.

Così se si volesse approfondire l'*iter* della reali difficoltà che i riformatori hanno dovuto affrontare non apparirebbero come nozioni consolatrici gli sforzi univoci delle forze politiche per convalidare la loro maturità ideologica a rispettare la costituzione ma le altre difficoltà riguardanti l'attribuzione dei posti di potere, non soltanto di quelli più direttamente politici del consiglio d'amministrazione, ma anche di quelli squisitamente tecnici da distribuire fra i partiti: circolano nei momenti

culminanti della riforma protocolli aggiuntivi riservati che disvelano la qualificazione politica di partito dei principali operatori tecnici televisivi ed è sui posti politici e su questi tecnici (direzioni di rete, direzioni delle testate giornalistiche, ecc.) che le battaglie si accendono, e quasi mai si concludono con il trionfo dei candidati migliori.

25. Siamo ormai nel dopo-riforma e sono lecite alcune osservazioni tratte dall'esperienza: la correzione del monopolio o la parziale reintegrazione della libertà restano affidate allo straniero, e, all'interno, all'emissione di voci « provinciali ». Dovrebbe esservi, salvo più precisi ragguagli da fornire con la legislazione *in itinere*, a parte la via cavo, una distribuzione di spazi nell'etere, con tre quarti di monopolio e un quarto di libertà (due reti allo Stato, una alle Regioni, una alla libertà).

Nel quarto di libertà si accavallano iniziative dall'estero che forniscono certamente occasioni di svago — il che non è male — ma scarsi arricchimenti socio-culturali; iniziative dall'estero di voci italiane camuffate; iniziative italiane locali tecnicamente improvvisate e alquanto laide, subito compromesse dalla incertezza dei limiti dei diritti riconosciuti: tutte queste intraprese premono su un bilancio pubblicitario largamente inadeguato; il monopolio, nell'ambito delle sentenze della corte, si difende piuttosto ottusamente: soprattutto si cerca di mantenere la priorità nella spartizione degli spazi e il controllo dell'intero *budget* pubblicitario Sipra, anche in difesa dei diritti della stampa, stabilendo attribuzioni bilanciate delle rispettive quote: praticamente

non vi sono residui. La pubblicità dall'estero dovrebbe essere proibita e, se emessa, andrebbe offuscata. Prospettive di persecuzioni e di lotte di intransigenza medievale obnubilano l'orizzonte radiotelevisivo.

Sperimentata la riforma, sia pure nel tempo breve, la condizione di « tollerabilità » democratica del monopolio non si è verificata: dell'esercizio del diritto di accesso vi è una deludente esperienza. Vi è tuttavia esperienza del rifiuto di accesso opposto a gruppi minoritari nella fase di prima applicazione della riforma e si conferma il sospetto che il doppio grado di esame delle richieste di accesso, istituito presso la commissione parlamentare, sia soltanto una cortina protettiva dell'*establishment* politico-parlamentare. E già la magistratura si interessa al problema di una effettiva garanzia giurisdizionale del diritto.

E, infine, quello che può considerarsi il termine e la prima tappa di esperienza della riforma stordisce per la sua stravaganza; la commissione di indirizzo e di vigilanza — come si è detto — praticamente dimette di colpo il consiglio di amministrazione prima della scadenza del mandato: i nuovi consiglieri sembrano per fortuna migliori. Si diffonde comunque l'opinione che tutte queste contingenze fossero prevedibili e sistematicamente connesse ad una collaudata pratica di potere secondo cui il dominio di partito si svolge senza garanzie neppure formali di legalità: assegnata la porzione di potere al patrito, il partito la gestisce come meglio crede e non ne risponde.

La breve indagine sul caso della riforma radiotelevisiva vale forse a dimostrare che la limitazione di tutto il discorso normativo sulla riforma alla correzione del

monopolio è un « consapevole errore » delle forze politiche a cui il tempo, sia pure in parte e disorganicamente, va ponendo qualche riparo. Forze politiche, coscienti del proprio ruolo, avrebbero dovuto premettere un duro sforzo di valutazione dei dati costituzionali ad una meditata scelta di un indirizzo radiotelevisivo, inquadrato nelle linee generali di una politica dell'informazione, che abbracciasse una cognizione analitica di tutti i canali mediante i quali l'informazione si determina e soprattutto della stampa.

Di fronte al valore primario, incontrovertibile, assoluto della libertà di espressione esplicitamente affermato dalla costituzione, si ponevano consistenti controvalori, impliciti nel sistema, ma faticosamente ricavabili, a cominciare da quel diritto all'informazione da costruire sull'esigenza sociale non soltanto di esercitare questa libertà ma di poterne fruire ai fini del controllo e della partecipazione sociale: e che questi controvalori fossero poi prevalentemente, o soltanto, limiti da porre alla principale libertà oppure integrazioni ed esaltazioni effettive di essa da realizzare « con un servizio pubblico » o « anche con il servizio pubblico », era appunto il quesito da risolvere. Arroccarsi nel monopolio, fortezza dalle mura ormai vacillanti per i colpi rivoluzionari del progresso delle tecniche, significava legarsi a una contraddizione inestricabile, gravida di conseguenze negative.

L'esercizio del monopolio ricade poi nella logica dell'ordinamento di fatto, nonostante le buone intenzioni, e ne è dolorosa conferma la definizione nell'estate '77, dell'ultimo organigramma della RAI e delle società collegate, quando la lottizzazione dei posti amministrativi e tecnici si estende apertamente al partito comu-

nista che cade anch'esso prigioniero quasi attonito del sistema che voleva combattere.

Approvata la riforma, il problema costituzionale dell'informazione radiotelevisiva rimane dunque aperto, e quanto è stato fatto ne rende soltanto la soluzione più onerosa. Come all'origine, si ripresenta ora il vero tema di una sistemazione democratica delle strutture della radiotelevisione che è quello della ricerca del significato attuale di una televisione di Stato indipendentemente dal monopolio, anzi senza il monopolio, nel quadro del progresso tecnologico che è un evidente moltiplicatore delle occasioni di utilizzazione dello strumento, non una iattura da temere.

La televisione di Stato può diventare lo strumento fondamentale di formazione politica e di partecipazione dei cittadini, ma anche di affermazione di una *leadership* nuova che non sia dominata dall'unico quesito appassionante dell'appropriazione di tutto il potere.

In quest'ottica nuova il servizio pubblico va rifondato sull'uso sociale della radiotelevisione: sarà un servizio pubblico che non avrà paura della libertà, che non avrà bisogno di soffocare la libertà perchè « saprà » che anche la libertà ha funzione sociale.

La radiotelevisione di Stato, inserita nel solco del progresso, può diventare una forza distributrice di servizi sociali che vanno dalla scuola alla medicina pubblica, alla distribuzione di dati informativi prima d'ora indisponibili; può diventare, secondo un'ipotesi su cui torneremo, con l'utilizzazione incrociata dei cavi e dell'informatica, la via nuova per consentire ai cittadini non soltanto di vedere e ascoltare ma di essere visti e di essere ascoltati.

CAPITOLO V

IL POTERE DEI PARTITI E L'ORDINAMENTO DI FATTO

26. Si è forse avuto modo di ricavare dalle precedenti illustrazioni della vita operosa dei partiti alcune indicazioni e conferme significative di premesse già abbastanza chiare che riguardano l'interpretazione che i partiti danno dei loro doveri di fedeltà costituzionale: li abbiamo seguiti all'interno di un potere tradizionale, il parlamento, sia nei comportamenti pratici sia nella formulazione delle direttive teoriche che muovono al rinnovamento parlamentare, e all'esterno, dove non c'è il peso o il conforto delle tradizioni, di fronte al problema della creazione dell'ordinamento nuovo, impegnati in un'attuazione difficile quale è quella della riforma radiotelevisiva.

Si è constatato che in entrambe le situazioni l'azione dei partiti, a conclusione di lunghe e travagliate vicende, ha avuto di mira sempre la stessa principale finalità. Nel primo caso, i partiti, come si è visto, oltre che omettere ogni minima vigilanza sul funzionamento di quelle istituzioni parlamentari che già storicamente avevano manifestato la loro intrinseca debolezza, per cercare di correggerla, a questa debolezza si appoggiano per trarne risultati che siano rivolti alla reificazione di una

nuova e diversa concezione del potere. Nel secondo caso, analogamente, attraverso l'apparente democratico spostamento del potere radiotelevisivo nell'area parlamentare, i partiti realizzano la diretta intestazione di questo potere onde è che si può dire che o per sottrazione o per accrescimento il processo di unificazione del potere nelle mani dei partiti conosce soltanto progressi: la tecnica è sempre quella di spogliare la sede tradizionale della funzione oggettiva che le è attribuita, magari accrescendone nel contempo la posizione formale, di guisa che responsabilità e dignità del potere tradizionale rimangano l'usbergo del nuovo potere.

Pertanto, visto che il potere reale non circola più all'interno delle strutture tradizionali dello Stato ma fluisce all'esterno, raccolto (e distribuito) dalle mani dei partiti, occorre esaminare più da vicino appunto i partiti, questi protagonisti della nostra vita costituzionale per cercare di penetrarne il modo d'essere e il senso dell'azione politica che di fatto e di diritto vanno svolgendo.

Dopo l'annuncio dell'ingresso dei partiti nell'ordine costituzionale, non è realizzato — nè dal legislatore nè autonomamente dai partiti come tali — l'obbligo giuridico, o anche etico-politico, come alcuni ritengono, di dare corpo effettivo alla previsione costituzionale dell'articolo 49: coordinare l'attività dei partiti nelle forme nuove volute dalla costituzione, idonee a consentire la partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale: nel trentennio i partiti oppongono all'indirizzo costituzionale un indirizzo pratico che è fondato essenzialmente sulla conquista dell'elettorato, non sull'inserimento del cittadino nel partito e, perciò,

non perseguono l'adesione ideologica consapevole, ma quella elettorale determinata dall'interesse: da questa generale premessa metodologica dell'azione dei partiti si ricavano, come conseguenze necessarie, l'appropriazione del potere economico effettuata dai partiti, l'uso che faranno di questo potere e la sistemazione dell'ordinamento di fatto che ne deriverà.

Che vi sia, poi, una tendenza generale in tutte le democrazie costituzionali alla decolorazione ideologica dei partiti e alla predilezione dell'indirizzo articolato sulla conquista elettorale è osservazione esatta, ma da valutare in relazione al grado di adesione al sistema che le masse esprimono nei diversi Paesi e che può presentare aspetti, in molti casi gravi e negativi ma, in altri, in certi limiti, anche positivi.

Poichè la cessazione o l'attenuazione della lotta ideologica e il passaggio a una lotta politica, legata a promesse di cose più che a programmi di idee, può anche essere frutto dell'adesione al sistema di masse sempre più vaste e, quindi, di un'amplissima consistenza dell'*idem sentire*; ma altro significato assume l'affievolimento ideologico in un Paese come il nostro in cui i nuclei politici operanti rifiutano praticamente l'ideologia costituzionale e non osservano quindi gli obblighi di formazione politica che sono loro attribuiti nè accettano di adeguare la propria ideologia al sistema e rimangono sì anche fortemente ideologizzati, ma per se stessi, nel solo impegno di una diversificazione che permetta le grandi collocazioni elettorali, e che fa capo alla fondamentale separazione fra i sistemi politico-ideologici che dividono il mondo e alle relative alleanze.

Perciò, all'impoverimento ideologico dei partiti in Italia non corrisponderanno conseguenze organizzative soltanto interne ma anche un certo modo di costruire il potere economico di modo che, come si è detto, esiste un circolo consequenziario che lega il modo d'essere, assunto dai partiti, con il modo di conquistare e gestire questo potere. È importante, dunque, non dimenticare che l'ibernazione costituzionale, il rifiuto ideologico, la elusione specifica della norma dell'articolo 49, producono conseguenze necessarie che collegano direttamente questa inespressività ideologica dei partiti ad un certo uso del potere economico: il partito non può risolvere il problema di « fare » l'ordine costituzionale senza risolvere prima quello di « essere », come partito, nell'ordine costituzionale.

La non accettazione di un loro impegno ideologico costituzionale implica che non sussiste per i partiti neppure il problema delle forme organizzative da assumere per realizzare questo impegno: il vero problema che debbono risolvere è l'altro, quello della conquista permanente del potere, di cui è condizione il successo elettorale, problema che incombe non soltanto sui grandi partiti. L'assunzione e l'impostazione empirica del problema non è, infatti, diversa per i piccoli partiti poichè tutti i partiti si atteggiano univocamente — in vista del bottino elettorale — a partiti di massa, almeno in potenza, e con le esigenze dei partiti di massa: respinto, dunque, ogni dovere di autonoma elaborazione delle nuove responsabilità, la linea di sviluppo dei partiti rimane quella dell'accrescimento della dotazione elettorale e dell'adozione dei modi e degli strumenti che tale accrescimento consentano.

Questa specifica vocazione dei partiti orienta l'atteggiamento che assume la classe politica di fronte alla necessità di apprestare forme nuove organizzative dello sviluppo economico, forme che la costituzione voleva fossero appunto istituzionali e integrative del vecchio Stato liberale; quando queste strutture sono in parte create, non sono coordinate con la costituzione ma con il modo d'essere dei partiti, con le loro esigenze organizzative di crescita e di continua acquisizione del potere: si consolida una nuova dimensione amministrativa che si può considerare parallela a quella dell'apparato tradizionale.

In generale, questa tendenza all'indicato tipo di crescita dei partiti è similare (a parte la maggiore tenuta etico-politica dei comunisti e la loro minore compromissione con il potere); la marcia di conquista è, ovviamente, guidata dal partito maggioritario, anche se i suoi metodi rappresentano, molto spesso, un insegnamento facilmente appreso ed attivamente applicato e, come suole qualche volta accadere, gli allievi, in alcune occasioni, riusciranno anche a superare i maestri.

L'esigenza primaria, cioè la necessità di una forza finanziaria che consenta la distribuzione dei benefici e quindi l'accrescimento elettorale, è il motivo ispiratore dell'appropriazione del potere economico.

La consapevolezza della quasi nulla consistenza di un patrimonio ideologico sterilizzato e, quindi, il passaggio alla tematica dell'interesse come motivo guida dell'adesione elettorale, inducono ad un'impostazione negoziale o di affari tra elettore-iscritto e partito: non c'è volontarismo e non c'è più entusiasmo e capacità di sacrificio.

27. L'impossessamento del potere economico ha a fondamento la tecnica di lasciare inalterate le strutture dello Stato liberale di guisa che la crescita avvenga sì all'interno di queste strutture come responsabilità formale, ma all'esterno come gestione sostanziale. E quindi all'esterno cresce non soltanto il potere di indirizzo autonomo del capitalismo concretato ma viene incanalato l'incremento del potere economico statuale.

La linea di accoglimento di questa crescita prosegue e approfondisce quella profilatasi nel periodo della dittatura consistente nell'indirizzare questa crescita al di fuori di ogni preoccupazione garantistica; assicurata l'intestazione formale della responsabilità politica al governo, la gestione reale va al partito, anche tramite fiduciari. Di questo indirizzo diventeranno momenti esemplari la costituzione e il funzionamento del ministero delle partecipazioni statali per l'assoluta inconsistenza dei poteri di indirizzo del ministro, semplice portavoce della volontà dei gestori delle partecipazioni.

L'intervento economico in mano pubblica, distribuito nei vari settori produttivi dell'impresa pubblica e a partecipazione, del credito, delle assicurazioni sociali, dell'amministrazione dei vari esborsi statali, delle comunicazioni di massa, della pubblicità e dello sport, consolidato anche in enti nuovi e particolari, è affidato a uomini di estrazione politica maggioritaria (con l'assoluta, quasi totalitaria prevalenza del partito di maggioranza relativa e con le briciole ai subalterni), secondo l'itinerario dell'interesse che lega il partito o la corrente con le varie fasce del potere economico control-

lato fino al ministro, eventuale *leader*, e quindi all'amministrazione.

Poichè il potere è delegato a vari livelli, con diverse punte decisionali, ogni livello, dal locale al nazionale, rappresenta un punto di convergenza di interessi di gruppi che premono secondo vari gradi di affiliazione, da quella specifica per affinità ideologica a quella generica legata alla singola trattativa. Si crea così un circolo molto ampio in cui, con rango ovviamente diverso di rappresentatività, agiscono una miriade di associazioni che premono sui partiti: fra di esse vi sono quelle di diretta emanazione delle stesse matrici dei partiti, o collaterali, la cui pressione assume sempre anche un carattere sottilmente ricattatorio; molti gruppi riescono poi ad ottenere una diretta presenza nei partiti e, in qualche misura, a gestire da sè anche i propri interessi « come partito ».

La mancata costruzione dell'ordine economico costituzionale lascia senza controlli l'economia in mano privata, che cresce anch'essa secondo le linee imposte dalle esigenze oggettive dello sviluppo capitalistico e che è quindi in grado di gestire direttamente e di premere sulle istanze pubbliche con le proprie organizzazioni, con metodi diversi secondo il rilievo delle varie fasi delle decisioni politiche da orientare. Invero l'industria è sempre combattuta fra la tendenza a fare da sè, che è anche menageriale e tecnocratica, tendenza che sembra comunque premiata da alcuni aspetti del miracolo economico, e la consapevolezza dell'oggettivo bisogno di un apparato statale funzionante; ciò che comunque sembra interessare di più, fino all'estremo aggravamento

della crisi, è la capacità dell'apparato stesso di difendere alcuni equilibri fondamentali del sistema.

Liberi anche i sindacati, che si dibattono fra autonomia e politicizzazione, aggancio stretto ai partiti e progressivo distacco fino al conseguimento di posizioni di supplenza nei confronti degli stessi partiti. Anch'essi debordano dalla configurazione costituzionale; anzi la inattuazione delle norme che li riguardano rientra in larga parte nella loro diretta responsabilità. Certamente la posizione dei sindacati meriterebbe un più lungo discorso: in verità l'ispirazione costituzionale portava ad una strutturazione sindacale assolutamente libera, nel completo distacco (come reazione al corporativismo fascista) dallo Stato: secondo questa concezione, il sindacato è istituzione di libertà che non rientra nello Stato come i partiti, poichè si vuole un sindacato che sia « completamente immune da qualsiasi ingerenza statale »; anche la stipulazione di contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria è un momento dell'economico, o almeno così fu visto dall'assemblea costituente.

Mano a mano però che la forza sindacale aumenta, l'inattuazione costituzionale contribuisce a provocare una maggiore incidenza di fatto del ruolo dei sindacati nei processi istituzionali, ruolo che nonostante le forti perplessità sull'utilità di certe presenze nell'ambito pubblico i sindacati finiscono con l'accettare: ma è comunque al di fuori di ogni impegno istituzionale che i sindacati pervengono a determinare le decisioni politiche e non sempre è chiaro se cadano nel vuoto di potere o si arrampichino verso il potere. Ciò riproporrà alla fine del trentennio il problema della loro rappresentatività

e del loro ordinamento democratico non più soltanto ai fini della tutela dei diritti dei rappresentati.

Pertanto, nel complesso, anche l'azione dei sindacati si svolge al di fuori di ogni specifica responsabilità istituzionale nell'ordinamento di fatto e si può anzi dire che per questa responsabilità i sindacati continuino a manifestare un vivo senso di ripugnanza: per quanto interessa qui, anche i sindacati rientrano dunque fra i gruppi che esercitano la pressione sui partiti, con maggiore o minore peso secondo le varie tappe dello sviluppo e quasi sempre a vantaggio degli organizzati più forti.

Vi è da dire, tornando a considerare gli effetti generali della pressione dei vari gruppi, che nella fase della decisione politica i partiti non esercitano una mediazione istituzionale ma negoziano in vista di interessi corporativi, elettorali e finanziari che rimangono legati da inscindibili nessi.

Ciò che si determina, come conseguenza gravissima e sistematica, è la perdita nell'azione dello Stato del fondamentale carattere di tutela dell'interesse generale, poiché, in verità, ciò che richiede l'enorme fascia clientelare è proprio l'oblio di questo interesse.

L'intervento dello Stato nelle varie forme e nei vari settori, sia esso basato sulla gestione tradizionale o su quella parallela in continua dilatazione, segue un indirizzo che premia l'aspettativa clientelare, la speculazione e le posizioni di rendita e orienta la spesa pubblica, che si accresce incessantemente, verso lo sperpero.

Lavori pubblici, edilizia, dislocazioni industriali della mano pubblica e di quella privata e quindi contributi a fondo perduto, incentivi, agevolazioni creditizie sono

le occasioni di una distribuzione parassitaria che mantiene e irrobustisce tutte le posizioni di privilegio. Anche le calamità naturali e i relativi soccorsi rappresentano ulteriori occasioni di illeciti arricchimenti.

Lo stesso criterio direttivo dello sviluppo economico che premia il consumo e non il lavoro alimenta la pratica clientelare e contribuisce a corroborare gli indirizzi che guidano l'appropriazione del potere.

28. Ma oltre che alla crescita elettorale, e quindi al mantenimento delle condizioni di questa crescita, il potere economico serve anche ad alimentare le finanze del partito, a consentire la spesa di partito che si incrementa in un assiduo crescendo: un partito che opera senza la convinta adesione ideologica degli iscritti, senza volontariato, in cui dominano apparati di tipo burocratico e che assume le strutture organizzative di massa, deve pagare tutto o quasi tutto e ciò che non paga in danaro paga altrimenti.

Nel trentennio è al finanziamento occulto che i partiti affidano quindi il ripianamento dei loro bilanci in continua dilatazione. Questa forma di finanziamento si distribuisce secondo due grandi canali di integrazione: il primo è costituito da assegnazioni « fisse » degli operatori economici pubblici e privati, deliberate principalmente dai grandi apici organizzativi degli enti e delle categorie ed è, se così si può dire, generico, cioè non legato ad affari specifici. Costituisce la garanzia di una buona disponibilità dei partiti verso gli operatori economici ed è, per converso, anche la dimostrazione da

parte degli operatori di un forte ossequio istituzionale: implica l'accettazione della necessità o comunque della ragionevolezza del finanziamento privato e occulto ai partiti.

Tutti i partiti dell'ambito maggioritario ricevono quote proporzionate alla loro rappresentatività.

Il secondo canale, quello in cui il finanziamento occulto è orientato dalla ricerca del vantaggio finanziario immediato o dell'affare, si collega ai casi di corruzione e di peculato pluriaggravato posti in luce dalle vicende giudiziarie che marcano i tempi di questo trentennio. Evidentemente questa forma di elargizione riguarda il pagamento di onerose tangenti per l'assegnazione di commesse, appalti, concessioni ed autorizzazioni o anche per l'ottenimento di vantaggi fiscali, preferenze creditizie, indennità per presunti danni, ecc., tangenti molto spesso legate al compimento di atti dovuti dall'amministrazione, soprattutto di quelli per i quali la conclusione del procedimento è più direttamente affidata al potere politico.

Come è facilmente comprensibile, il peso che sopporta il sistema non è soltanto quello finanziario delle taglie in se stesse (forse precisamente calcolabili in percentuali sui costi e anche di importo globale sicuramente elevato anche se in relativo), ma quello ben più pesante delle deviazioni istituzionali che ne derivano. La coscienza della necessità del finanziamento occulto provoca, fra l'altro, una selezione spregiudicata fra le candidature ai posti di potere a favore dei peggiori e l'assunzione a interesse primario dell'interesse finanziario del partito: questo tipo di finanziamento è anche il principale supporto per la creazione e la fioritura delle cor-

renti di partito e sono poi le correnti a moltiplicare le occasioni di questo finanziamento.

Poichè, dunque, il finanziamento occulto trova una sua collocazione non secondaria nell'ambito del sistema dell'ordinamento di fatto, appare opportuno dedicare ad alcuni eventi che si collegano a questo fenomeno talune riflessioni, che non sono mosse da intenti moralistici, nonostante che questi intenti siano sempre, tuttavia, abbastanza apprezzabili, dato che non si può certamente sostenere che la pubblica scorrettezza sia fomite di attaccamento istituzionale per i cittadini.

Fra le interessanti vicende relative al finanziamento occulto una risale proprio all'epoca dell'assemblea costituente e la stessa assemblea dovette occuparsene: pare, nel ricordarla, di ritrovarsi in epoca lontanissima, quando il vincolo della morale pubblica era sentito come principio di vita e i cedimenti non erano ancora ufficialmente legittimati. Poichè lo strano è proprio questo che gli stessi uomini che avvertirono con vivissimo disdegno quella che si può ritenere la prima apparizione o forse, ancor meno, la prima impercettibile sensazione del finanziamento occulto, siano stati poi o spettatori inerti o anche partecipi di una rapida evoluzione che porterà, in pochi anni, all'accettazione della ineluttabilità di questo tipo di finanziamento e poi alla sua legittimazione quasi giuridica.

Ed è perciò opportuno avere cognizione di questa buona fede iniziale e del rammarico sincero con cui fu accolto, trent'anni or sono, l'annuncio di una deviazione che, per la persona del principale coinvolto e per la dimensione oggettiva della lesione dell'ordine, rappresentava veramente una piccolissima cosa. Questo la-

bile inizio della notorietà ufficiale del finanziamento occulto risale ad un episodio di cui non sembra sussista molto vivo il ricordo, quello concernente le accuse rivolte da Finocchiaro-Aprile, durante l'assemblea costituente, ad alcuni massimi dirigenti della maggioranza di governo. Forse perché nei momenti di diffusa fede si colgono alcuni presagi, non si può dimenticare la tristezza che provocarono queste imputazioni; dunque, Finocchiaro-Aprile, nel febbraio 1947, accusò in particolare Campilli e Vanoni di aver tratto per se stessi privati vantaggi dall'esercizio di pubbliche funzioni: non è il caso qui di ricordare nei particolari l'esposizione tribunizia, durata per due sedute, di queste accuse ma soltanto soffermarsi su quello che apparve un elemento non secondario. A Vanoni era rivolto l'addebito di aver percepito un compenso, che per allora sembrava esorbitante (circa tre milioni di lire), per le funzioni di commissario svolte per pochi mesi presso una banca. L'accusa riguardava, dunque, una personalità politica particolarmente stimata, sia per la preparazione scientifica sia per le doti di perspicuo impegno politico, doti che anche con la drammatica fine doveva successivamente confermare.

Vanoni, senza respingere l'accusa, volle però allontanare il sospetto di un suo personale lucro affermando di aver versato gran parte della somma al proprio partito, e risultò essere vero che, pur con un sistema di imperscrutabile traslazione, la somma era finita nelle casse del partito dell'onorevole Vanoni. Sembra oggi incredibile che fosse allora questa presenza ambigua del partito, appena percepita, giudicata cosa tanto funesta, ma così fu. Le conclusioni della commissione

d'inchiesta, cosiddetta degli undici, meritano di essere ricordate. Essa, nel rilevare che risultava come l'onorevole Vanoni avesse riscosso in realtà 2.761.000 lire, osservava: « ... È vero che il compenso fu liquidato all'onorevole Vanoni dal consiglio d'amministrazione della banca all'uopo delegato dall'assemblea dei soci e nella misura delle percentuali che sarebbero state percepite dall'amministratore delegato; ma non si può non rimanere assai sorpresi ed impressionati da questi speciali sistemi bancari per cui si assegnano emolumenti assai fuori dell'ordinario e in misure veramente eccessive e assai sproporzionate ai guadagni di solito tratti dal proprio lavoro anche dai più elevati funzionari o da insigni professionisti... ». Per quanto riguardava l'affermazione dell'onorevole Vanoni di avere versato parte della somma al partito, la commissione aggiungeva: « ... Va anche notato che l'onorevole Vanoni riscosse soltanto una parte del compenso assegnatogli e l'altra, la parte maggiore, la fece ritirare da persona rimasta completamente ignota, per conto del suo partito... ». (*Assemblea Costituente*, Doc. VI, pag. 10).

La mancata indicazione precisa della somma versata al partito, l'omessa ricerca, semplicissima da compiere, della persona incaricata dell'incasso, erano tutti elementi tali da non rendere l'operato della commissione interamente soddisfacente, da ingenerare il sospetto nell'assemblea che non si fosse voluto troppo approfondire il nesso che univa l'esorbitanza del compenso con l'offerta al partito, benchè vi fosse il ben preciso convincimento che il compenso fosse in realtà macroscopico soprattutto perchè doveva anche sopperire alle esigenze di cassa del partito.

Comunque, in quell'anno 1947, mentre ancora la costituzione si va elaborando, si respinge anche soltanto il sospetto che i casi considerati possano trasformarsi in costume che cioè « con incarichi, prebende e concessioni, talora anche a persone non del tutto capaci e meritevoli, si voglia concorrere a rafforzare un partito più che un altro... ». (*Assemblea Costituente*, Doc. IV-*bis*, pag. 7).

Estremamente significative sono poi le parole di commosso auspicio con cui la commissione conclude: « ... Al termine però dei suoi coscienziosi lavori (la commissione) sente in pari tempo spontaneo ed anche imperioso il bisogno di affermare recisamente che non possono in alcun modo impressionare piccoli e insignificanti episodi che vanno rapidamente eliminandosi, come procede e si impone il nuovo libero orientamento politico, in modo da dimostrare che un triste passato non continua nè si rinnova con forme e partiti diversi ». (*Doc. cit.*, pag. 8).

Di quanto questo auspicio sia stato poi contraddetto dalla realtà è a tutti noto. Come si sia potuta facilmente e rapidamente disperdere la comune volontà manifestata dagli uomini della costituente non soltanto di resistere come persone alle tentazioni del potere ma di difendere dalla corruzione il nuovo sistema che si andava creando rimane difficilmente spiegabile se non si fa rientrare anche questa debolezza fra quelle, che si potrebbero definire istituzionali, che si determinano nella situazione di generale distacco dalla costituzione che subentrerà subito dopo la costituente.

Poichè è soltanto questo progressivo distacco che può rendere comprensibile la comune opinione politica

che a poco a poco si forma, della sostanziale legittimità del finanziamento occulto, opinione consacrata nelle forme definitive in un altro memorabile documento parlamentare, che compare quando l'alba della repubblica è ormai molto lontana.

La vicenda I.N.G.I.C. — concernente il versamento da parte di questo istituto di forti tangenti ai partiti — ha origine nel 1954 ed è diffusamente nota sia per la durata (vent'anni), sia perchè inizialmente riguardò 1.163 imputati di reati di concorso in peculato continuato pluriaggravato e di corruzione pluriaggravata e continuata: il rinvio a giudizio colpì 671 imputati mentre vi fu lo « stralcio » nei confronti di 19 imputati parlamentari (con ampie presenze di ragguardevoli partiti), in mancanza delle autorizzazioni a procedere.

I fatti consistevano, più specificamente, nell'erogazione da parte dell'I.N.G.I.C., di notevoli somme di danaro anche ad esponenti di partiti politici per il rinnovo o l'acquisizione degli appalti delle imposte di consumo.

Il documento conclusivo della lunghissima procedura, che contiene le originali affermazioni di giurisprudenza parlamentare che ci interessano, è di molti anni successivo (1973) all'inizio della vicenda: è la relazione della giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del senato della repubblica sulla domanda di autorizzazione a procedere contro alcuni senatori imputati di concorso nel reato di peculato continuato aggravato. Nella relazione si comincia con la constatazione che la lunga istruttoria e l'instaurazione dell'azione penale nei confronti di centinaia di imputati « ha, se non altro, dimostrato come i cosiddetti fatti dell'I.N.G.I.C., non abbiano costituito un fenomeno isolato, in cui fossero coin-

volti pochi individui mossi da interessi di lucro, ma siano stati piuttosto le espressioni di un certo costume, assai diffuso, tanto che i relativi accertamenti si sono per necessità di cose a tal punto protratti da sfiorare i termini di prescrizione dei reati addebitati ». (*Senato della Repubblica*, Legislatura VI, doc. IV, n. 46-a, pag. 2).

Sembrerebbe che il fatto che la vicenda I.N.G.I.C. non sia un fenomeno isolato ma l'« espressione di un certo costume » debba preludere, almeno, alla manifestazione di un contenuto rammarico; ma non è così: « Il punto focale — prosegue la relazione — è che gli avvenimenti connessi ai cosiddetti fatti dell'I.N.G.I.C. si ricollegano alla mancata soluzione dello scottante e sempre attuale problema del finanziamento dei partiti, problema che ha sovente messo i rappresentanti di questi ultimi nella pressante condizione di reperire i mezzi per il funzionamento di quelli che sono poi i supporti su cui si regge tutto il sistema costituzionale italiano. Anche senza volere approfondire il tema, è noto infatti che i partiti, anche se non sono organi pubblici, sono istituzioni costituzionalmente rilevanti che svolgono funzioni ineliminabili in un ordinamento democratico. Per lo svolgimento della loro attività, prevista dalla costituzione, i partiti — tutti i partiti, nessuno escluso — hanno bisogno di finanziamenti, che evidentemente vanno cercati anche fuori della cerchia dei loro iscritti, non essendo sufficiente il contributo versato annualmente dai tesserati. In vari paesi, i partiti politici, per lo svolgimento delle loro attività pubblicistiche di rilevanza costituzionale, ricevono, in varie guisa e sotto diverse forme, contributi da parte dello stato. In Italia così non è

ancora, anche se varie proposte in questo senso sono state avanzate... ». (*Doc. cit.*, pag. 3).

Pertanto, la vicenda va collocata più sul piano del costume politico che sul piano delle responsabilità penali sia perchè « il peculato è un reato, di regola commesso tra poche persone e clandestinamente e non alla luce del sole e documentalmente come è avvenuto invece nel caso dell'I.N.G.I.C., sia perchè le somme erogate dall'I.N.G.I.C. furono sempre versate ai partiti di appartenenza dei vari esponenti politici per lo svolgimento delle loro attività pubblicistiche oppure, come in taluni casi, vennero impegnate per il sostegno di attività assistenziali nei confronti dei bisognosi » (*Doc cit.*, *ivi*).

Nel documento si perviene infine alla conclusione: « ... Poichè i cosiddetti fatti dell'I.N.G.I.C., al di là degli aspetti meramente formali, assumono i connotati di un fenomeno squisitamente politico, la giunta ritiene che non sussistano gli estremi per la proseguibilità dell'azione penale nei confronti dei senatori... » (*Doc. cit.*, *ivi*).

Non sembra vi siano altri documenti ufficiali di organi parlamentari o di altri organi in cui con simpatica cordialità sia completamente esposta la *ratio* che ha presieduto al finanziamento occulto. I nessi logici sembrano i seguenti: i partiti debbono esistere e svolgere le loro funzioni di rilevanza costituzionale; poichè i soldi dei soci non bastano, i partiti debbono procurarseli in ogni modo, anche taglieggiando; taglieggiare per i partiti non è reato perchè non si è voluto provvedere al finanziamento pubblico; le taglie imposte dai partiti sono un fenomeno squisitamente politico.

Il discorso è rivolto ai magistrati ma, certamente, anche ai cittadini in generale, trattandosi di un documento

pubblico; la ferrigna argomentazione contiene un punto di trionfante irrazionalità là dove si rivolge un'aperta accusa ad ignoto destinatario di non aver provveduto al finanziamento pubblico dopo un quarto di secolo di vigenza della costituzione; quando sono i partiti stessi, semmai, responsabili del mancato intervento legislativo e quando non è affatto dimostrato che frattanto, in attesa del finanziamento pubblico, partiti ricoperti di stracci non avrebbero potuto, con dignità, svolgere le loro funzioni e bene meritare dalla patria. Comunque, la tendenza a considerare il finanziamento pubblico come un diritto assoluto che i partiti acquisiscono per il solo fatto di esistere sarà — sia pure in maniera meno rozza ed elementare — ulteriormente e definitivamente confermata.

Come si è constatato, questa « legittimità » sostanziale del finanziamento occulto trova un sapiente meccanismo di difesa nelle immunità parlamentari, ma lo trova rafforzato, come precedentemente si è detto, nella procedura di accusa contro i ministri: e perciò assumono notevolissimo rilievo anche le più recenti vicende relative allo scandalo *Lockheed* che portano appunto alla prima esperienza applicativa, in un ciclo completo, della citata procedura.

Conviene dunque tener conto anche di questo caso che concerne la vendita in Italia dei C-130 *Hercules* da parte della *Lockheed*, con il pagamento di tangenti per il compimento di atti di corruzione; pagamento che rientrava, invero, nei criteri operativi di questa multinazionale degli Stati Uniti, applicati in vari Paesi, e la cui rivelazione, nel corso di un'inchiesta americana, avrà fortissime ripercussioni in campo internazionale, chia-

mando in causa altissime personalità di governo dei Paesi coinvolti. Il fatto che lo scandalo assuma aspetti così inconsueti e che riguardi nazioni ad alto sviluppo, potrebbe apportare una qualche consolazione per chi consideri il caso italiano; ma non è così, perchè pare che in simili contingenze ci sia dato soltanto di soffrire: la dimostrata inefficienza dell'apparato italiano di restaurazione della legge diventa un dato singolare, nostro, ulteriormente preoccupante.

In base a ciò che risulta accertato dalle indagini della commissione inquirente per i procedimenti di accusa (ne citeremo la relazione, presentata l'11 febbraio 1977, *Camera dei deputati - Senato della repubblica*, Doc. I) si può constatare che neppure ad altissimo livello la suprema dirigenza politica dello Stato nasconde l'aperta disponibilità a trattare a proprio vantaggio materie che riguardano i superiori interessi dello Stato.

Più specificamente gli atti dimostrano che la *Lockheed*, negli anni '68-'69, al momento di vendere alcuni propri prodotti in Italia (gli aerei C-130), secondo le esplicite dichiarazioni dei suoi dirigenti, si rese conto della necessità di operare in Italia con un consulente « e si convinse altresì del fatto che per fare gli affari nel nostro paese era necessario trovare canali politici e pagare tangenti ». Fra i documenti della *Lockheed*, raccolti dalla S.E.C. americana, è contenuto un programma di intervento per l'Italia in cui si afferma che occorre aumentare del cinque per cento i prezzi dei C-130 « per provvedere ai probabili contributi ai partiti politici italiani », percentuale che poi sarà leggermente aumentata, sempre con la casuale delle tangenti da corrispondere a consulenti e a partiti politici. Uno degli stra-

teghi della società americana, nel definire le linee di questa campagna d'Italia, afferma filosoficamente che le esigenze delle regalie « è una parte sgradevole della vita in questa arena in cui stiamo tentando di controbilanciare lo stesso tipo di tattica da parte di una combinazione (questa volta) di francesi e di tedeschi (Nell'ultimo incontro i francesi ci poterono battere da soli) ». Comunque, chi avesse voluto operare nel nostro Paese senza mediatori introdotti, che sapessero indirizzare le regalie, avrebbe battuto la testa contro un muro di pietra di indifferenza italiana, per dirla nel modo più dolce possibile. Osserva la relazione che il piano di battaglia della *Lockheed* « fu, come si conviene ad una multinazionale seria ed agguerrita, puntualmente e meticolosamente messo in esecuzione ».

I risultati attestano della bontà del piano: la preferenza è accordata agli aerei *Lockheed* dopo un coordinato sforzo della politica e dell'amministrazione, rappresentati da un esponente dello stato maggiore dell'aeronautica e da alcuni ministri: unica nota positiva, ma quasi patetica, è l'intervento di una direzione generale tecnica a difesa dell'interesse dello Stato, che espressamente sconsiglia di procedere all'acquisto dei C-130; ma poi non ha nè la forza nè gli strumenti per insistere.

Le tangenti sono poi effettivamente pagate, benchè permanga un qualche mistero sull'identità di tutti gli effettivi beneficiari: nonostante sia documentata la convinzione della *Lockheed* di dover pagare tangenti a partiti politici, non è possibile far rientrare « ufficialmente » il caso fra quelli riguardanti il finanziamento occulto, anche perchè se è provato l'effettivo esborso delle regalie, e può sembrare abbastanza provata la percezione ma-

nuale di una parte delle stesse, la commissione non è riuscita ad accertare l'identità di tutti gli acquisitori dell'intero importo, nascosti dietro società finanziarie fittizie che hanno ben protetto l'anonimato.

Oltre gli insegnamenti, sempre altamente edificanti, che si possono trarre dall'intera vicenda, essa è validissimo *test* dell'ottimo funzionamento a difesa degli incriminati del sistema delle immunità (anche a vantaggio — o a svantaggio — dei privati coinvolti) la·cui pregevolezza sembra confermata da una chiamata di correo fatta da uno degli incriminati nei confronti di un ministro per ottenere il trasferimento del processo dal giudice ordinario alla commissione inquirente e liberare così un congiunto parimenti incriminato.

Il complesso *iter* procedurale conferma poi la natura politica del giudizio che prima la commissione inquirente e poi il parlamento debbono dare, con momenti procedimentali in commissione espressivi delle incertezze dei giudici parlamentari, che troppo spesso non sono in condizioni di prendere decisioni senza prima aver richiesto e ricevuto la formale indicazione dal proprio partito del giudizio da dare: poi, in parlamento, le posizioni, che per chiarezza si possono definire di accusa e di difesa, consolidate da specifiche alleanze politiche, emergono rigidamente subordinate all'appartenenza politica degli incolpati.

Ad ogni modo, può essere cagione di una qualche letizia la conclusione della prima fase procedurale che infine si raggiunge con la messa in stato d'accusa di due ex ministri davanti alla corte costituzionale, a cui spetta il giudizio definitivo: questo giudizio dovrebbe dimostrare la superiore capacità dei giudici della corte (an-

che di quelli designati a far parte di questo collegio dai partiti politici) di saper giudicare oggettivamente i vecchi compagni di partito che risultano incriminati, nonostante la passata comune milizia.

29. Diventa ora essenziale, dopo aver avuto l'occasione di cogliere i partiti in alcuni momenti particolarmente significativi della loro attività esterna, dopo averli individuati quali tessitori dell'ordinamento di fatto e quali gestori reali del potere, ripensare al modo d'essere e alle strutture organizzative che i partiti avrebbero dovuto possedere per corrispondere all'affermazione costituzionale dell'articolo 49, che individua nei partiti gli strumenti idonei a consentire la partecipazione politica dei cittadini.

Sconvolgente questa novità della citazione dei partiti nella costituzione, novità politica e soprattutto giuridica che rompeva una non mai interrotta tradizione di silenzio sul fenomeno dei partiti.

Non che prima, anche molto prima, non fosse avvertita la massiccia presenza del partito nel sistema politico al di fuori dell'ordinamento costituzionale — benemeriti, nella ricerca, gli elitisti italiani — e il peso che esercitava nell'orientare l'ordinamento stesso, nè che non fosse chiaro che l'organizzazione dei partiti rafforzando le *élites* politiche modificava i contenuti reali della democrazia, ma per quanto strettamente riguarda la dottrina giuridica essa tendeva a respingere al di fuori dell'ordinamento i partiti come fenomeni di mero interesse sociale.

Si può dire che, di là dalle tendenze classiche allo schematismo formale, questo atteggiamento dei giuristi rivelava sentimenti abbastanza comuni anche al di fuori del mondo scientifico, che erano poi quelli di fastidio e, in qualche caso, di forte irritazione per l'invadenza dei partiti; poichè il loro intervento nella vita dello Stato appariva a giuristi e a non giuristi una sopraffazione, di cui, tutto sommato, fosse preferibile tacere per non ammetterne l'esistenza, come più o meno ci si comportava a proposito delle *cocottes*, che, in linguaggio gentile, non andavano nominate. Ciò riguardava, beninteso, i partiti parlamentari inseriti nel sistema, non le sette rivoluzionarie contro le quali era naturale e necessario l'uso dei normali strumenti di intervento antisovversivi.

Contro i partiti del sistema, il fastidio si veniva poi stemperando e subentrava un atteggiamento di tolleranza perchè, pur tenendo conto del malessere di cui i partiti erano apportatori, non si poteva dimenticare che la loro esistenza e il loro progredire cominciavano a rappresentare le condizioni indispensabii del pluralismo politico e della continuità democratica: da notare che in certe situazioni storiche facevano più paura i deputati allo stato brado che non i partiti organizzati.

Da questi sentimenti di tolleranza si passava, infine, almeno da parte degli osservatori più evoluti, all'idea di rinvigorire l'ordinamento proprio con i partiti, ovvero di incorporarli, accogliendo così le conseguenze di un processo storico che si riteneva irreversibile.

In Italia i partiti, al momento dell'elaborazione costituzionale, si presentavano con una nuova, superiore dignità acquisita come organizzatori della lotta armata contro il fascismo e si ponevano come soli interpreti

autorizzati della volontà popolare espressa nella Resistenza: si cancellavano d'un tratto gli effetti di una martellante propaganda che per decenni li aveva dipinti quali incorreggibili prevaricatori e disfacitori dello Stato.

Di questa dignità era efficace testimonianza l'approvazione dell'articolo 49 della costituzione che faceva assumere al discorso sui partiti, sia giuridico che politico, toni assolutamente nuovi.

Vi è chi ha sempre riconosciuto nell'articolo 49 della costituzione (« tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale ») una delle norme più originali del costituzionalismo contemporaneo; chi ha sempre considerato l'articolo 49 ideologicamente perspicuo, esauriente sul piano lessicale, minutamente prescrittivo nell'apparente genericità della lettera, degno, in conclusione, di essere trascritto in epigrafe e affisso in tutte le sedi dei partiti.

Dopo questa norma, la considerazione della presenza istituzionale del partito, anche per i giuristi, diventava ineluttabile perchè non si poteva mostrare di ritenere che il riferimento ai partiti, contenuto nella costituzione, fosse un esercizio meramente letterario, ma si doveva arguirne l'imprescindibilità della costruzione di un loro spazio nel sistema giuridico costituzionale. Costruzione certamente difficile, da cominciare dalle fondamenta, essendo anche scarsi i soccorsi che potevano provenire da altre scienze: ancora agli inizi degli anni '50, il problema della sistemazione scientifica del partito nella società e nello Stato intimoriva gli studiosi anche se presentava aspetti di particolare fascino poichè, come diceva Duverger, si trattava di avventurarsi su un

terreno in gran parte inesplorato e sostanzialmente vergine. (Il terreno, piuttosto rapidamente negli ultimi decenni, ha perduto poi questo requisito della verginità — divenuto, in generale, sempre più raro — e sull'argomento dei partiti si deve ora lamentare qualche eccesso di produzione che forse complica le ulteriori analisi).

Ma insieme con i nuovi travagli dottrinari si poneva un problema fondamentale di politica costituzionale certamente non semplice per il legislatore, poichè non si poteva dubitare che — proprio sul piano etico-politico — sussistesse o meno uno specifico obbligo per il legislatore di farlo, occorresse dare attuazione all'articolo 49 della costituzione: sembrava, in sostanza, che i nuovi presupposti storici della dignità formale assunta dai partiti imponessero un loro modo d'essere che non contrastasse con questa dignità ma, anche idealmente, ad essa corrispondesse.

Ma come tanti altri questo tema cadeva anch'esso nel mare inerte dell'inattuazione costituzionale anzi si può dire che risentisse anche più di altri degli effetti della sospensione ideologica della costituzione.

Tuttavia, benchè non diventasse mai argomento di dibattito popolare, questo tipo di discorso sui partiti rientrava nel dibattito politico-culturale mosso da chi riteneva che dalla scultorea bellezza dell'articolo 49 si potessero trarre ispirazioni non soltanto estetiche, che concernevano sia la necessità che ai cittadini fosse garantito il concorso alla determinazione della politica nazionale sia le altre esigenze che riguardavano l'attività esterna dei partiti, più precisamente le conseguenze di ordine politico e giuridico della loro nuova natura pubblicistica.

Il punto di maggiore attrito era costituito dall'affermazione di taluni che una futura legge sui partiti dovesse necessariamente prevedere che i partiti possedessero strutture tali da consentire che i cittadini partecipassero alla determinazione della politica nazionale « con metodo democratico », cioè garantiti dall'esistenza di strutture interne dei partiti che fossero democratiche, come appunto stabiliva la costituzione all'articolo 49: gli oppositori di questa tesi sostenevano, viceversa, che l'inciso « metodo democratico » dovesse essere riferito alle attività esterne, all'esigenza per i partiti di osservare nei rapporti esterni le regole democratiche: con ciò questo inciso veniva però ridotto ad una reiterazione, forse per i duri d'orecchio, della generale affermazione dell'articolo 1 della costituzione secondo cui l'Italia è una repubblica democratica. Questo orientamento trovava purtroppo conforto nella opinione, anzi nell'*ipse dixit*, del presentatore del primo testo dell'articolo 49 al quale, peraltro, va il merito della formulazione oltre che di questa anche di altre espressioni normative altrettanto felici e nuove.

Ma a parte le considerazioni esegetiche, a parte la constatazione che, viceversa, l'intenzione dell'assemblea costituente sembrava appunto quella che fossero garantite strutture democratiche dei partiti per la partecipazione dei cittadini, su cui non è più il caso di ritornare (chi vuole più diffusi dettagli può consultare l'*Indagine sul partito politico* dell'ISLE, 3 voll., Giuffrè, 1966), rimaneva sempre più convincente il dato pragmatico delle occasioni di partecipazione offerte dai partiti, così come si erano strutturati in Italia, e difficilmente digeribile la tesi che si potesse militare nei partiti come or-

sacchiotti ottusi e affamati e partecipare così alla determinazione della politica nazionale.

D'altra parte, è molto chiaro che non soccorrevano soltanto motivi suggeriti dall'interpretazione giuridica per opporsi ad una disciplina legislativa dei partiti, ma ve ne erano soprattutto di empirici o di opportunità politica: la volontà di respingere l'interventismo legislativo aveva a fondamento, in molti casi, una generale sfiducia nella produttività pratica dell'intervento (poichè non era certamente, si diceva, con la presenza dei notai nelle sezioni che si poteva risolvere il problema della democrazia interna), e se ne negava la stessa prospettabilità, con la pessimistica convinzione dell'assoluta incompatibilità fra necessità organizzative dei partiti e principi democratici.

Vi era poi anche la speranza di alcuni pochi, convinti laudatori della politica, che confidavano nella capacità di autodisciplina dei partiti e attendevano quindi una loro autonoma evoluzione interna che seguisse la falsariga della previsione costituzionale: ciò voleva dire che si doveva sperare che come i partiti avevano saputo ottimamente attrezzarsi come assalitori dello Stato, sapessero organizzarsi con la stessa autonomia per realizzare i fini statuali.

Ovviamente, contro l'idea della disciplina legislativa pesava più di ogni altra la filosofia del tornaconto, che induceva i beati possidenti del potere di partito ad irridere ogni iniziativa che, sia pure minimamente, potesse graffiare la compatta consistenza monolitica di questo potere: un tale orientamento, per così dire maggioritario, coincideva, quanto agli effetti, con l'altro, minoritario, di opposizione all'intervento originato dal sospetto

che una disciplina legislativa potesse nascondere la intenzione di servirsi del controllo sugli ordinamenti interni per realizzare il fine della persecuzione politica di determinati partiti.

Vi erano poi coloro che dimostravano di apprezzare la novità dell'articolo 49, come riconoscimento storico della dignità acquisita dai partiti, ed erano anche nelle condizioni di compiere un'analisi esatta dell'evoluzione reale delle democrazie costituzionali: essi sostenevano che, tramontato il governo parlamentare, era sorto lo Stato dei partiti in cui i nuovi equilibri erano quelli che si creavano fra maggioranza e minoranza e chi « voleva applicare le vecchie regole alla nuova realtà » dimostrava di non capire nulla dei nuovi aspetti giuridici di questa realtà e di voler frenare il progresso storico: quindi, erano favorevoli ad una disciplina legislativa dei partiti, ma prudente e parsimoniosa, che conducesse in sostanza ad una ricognizione di alcune delle funzioni che di fatto i partiti svolgevano e si concludesse con l'attribuzione giuridico-formale di queste funzioni. Di modo che, ad esempio, fosse assicurata ai partiti la parità nell'uso dei servizi di propaganda dello Stato o dallo Stato controllati, ne fossero riconosciuti il diritto di presentare liste di candidati, senza più l'obbligo di raccogliere firme di elettori e l'altro di adire la corte costituzionale contro lesioni dei principi di libertà e di uguaglianza dei partiti e si provvedesse, infine, al finanziamento pubblico.

A parte l'estrema marginalità di un simile intervento legislativo ciò che allora colpiva, e colpisce maggiormente oggi, è la gravità dell'incongruenza di un simile discorso in cui si partiva dalla giusta constatazione del

superamento delle vecchie regole di garanzia della democrazia parlamentare, ma non si riusciva neppure a pensare ad una nuova piccola regola che garantisse le forme di esplicazione del potere nello Stato dei partiti. Evidentemente coloro, invece, che avvertivano l'esigenza di una disciplina legislativa che fosse in armonia con i presupposti costituzionali, pur procedendo con la cautela imposta dalla materia, insistendo sugli indirizzi irrinunciabili che si imponevano per conseguire delle garanzie effettive del comportamento dei partiti, proponevano un intervento generale che direttamente o indirettamente appariva coordinato a questo fine superiore del controllo del potere di partito.

È perciò importante non dimenticare quali fossero, nel diffuso dettaglio, i punti qualificanti della disciplina proposta. Quanto alle norme sull'ordinamento interno e alle garanzie statutarie sembrava che si dovessero considerare questi punti: registrazione; requisiti per la registrazione; obbligo del programma di partito e piattaforma elettorale; disciplina dei congressi nazionali e locali: determinazione degli organi interni di partito; composizione delle delegazioni di partito alle assemblee di partito, rapportate, insieme, e al numero degli iscritti rappresentati e al numero dei suffragi ottenuti; previsione di un giudizio arbitrale sulle controversie tra singoli iscritti e tra partito e iscritti; controversie relative all'interpretazione e all'applicazione dello statuto con appello al congresso; libertà degli organi di partito circa l'ammissione; diritto dei membri alle dimissioni; previsione degli organi disciplinari; motivazione delle decisioni disciplinari; garanzie delle minoranze; forme di manifestazioni del dissenso; maggioranza qualificata per

le deliberazioni che implicassero modificazioni statutarie; congressi straordinari: *quorum* dei richiedenti (un decimo degli iscritti); norme sullo scioglimento delle organizzazioni territoriali; rapporti con le istituzioni collaterali di partito.

Circa le funzioni costituzionali dei partiti, occorreva prevedere specifiche norme per la selezione delle candidature, la eventuale introduzione delle primarie e, di conseguenza, l'obbligo di presentazione di documenti comprovanti l'osservanza delle procedure stabilite; in riferimento quindi all'attività parlamentare e di governo, erano da predisporre interventi che riguardassero: la presenza dei parlamentari nelle diverse istanze di partito; alcuni limiti all'iniziativa legislativa; la disciplina per le candidature alle cariche di governo e l'obbligo della pubblicità nelle riunioni dei gruppi parlamentari; l'obbligo della pubblicità nei dibattiti di partito sui programmi di governo.

Sembravano ancora indispensabili alcune garanzie giurisdizionali concernenti la possibilità di adire la corte costituzionale da parte del singolo iscritto contro il provvedimento di espulsione e da parte di un quarto degli iscritti per l'inosservanza delle norme poste a garanzia delle minoranze; la previsione, in caso di costatazione di illegittime deliberazioni od omissioni degli organi responsabili di partito, della reintegrazione nei diritti dei singoli iscritti e delle minoranze.

Come ultimo punto della disciplina legislativa, si sarebbe dovuto provvedere al finanziamento dei partiti a carico dello Stato, prevedendo però l'obbligo di un dibattito pubblico annuale sul bilancio di un organo deliberativo intermedio del partito, che fosse preceduto da

analoghi dibattiti nelle sedi provinciali, e l'istituzione di validi controlli esterni.

Bisogna riconoscere che come si è ritenuta parsimoniosa e marginale la disciplina legislativa di cui si è precedentemente trattato, questa può essere ritenuta troppo minuta e complessa; ma in verità l'opposizione alla regolazione legislativa del partito politico è stata sempre un'opposizione di principio: le obiezioni contro la presunta astrattezza dei principali interventi proposti o la oggettiva difficoltà di essi, di indubbia consistenza, erano però soltanto l'articolazione dialettica della volontà di respingere ogni disciplina.

Infine, ciò di cui non si ha la prova è appunto degli effetti di una disciplina che non c'è stata, mentre si ha l'altra della realtà dei partiti, della loro piena incapacità di autoregolarsi, di modellarsi sulla previsione costituzionale: vi è una generale testimonianza che in tutti questi anni la divaricazione fra i presupposti della costituzione e l'organizzazione dei partiti si è andata sempre più dilatando e si sono accentuate tutte le tendenze oligarchiche nonchè le prassi soffocatrici di ogni reale intento di partecipazione degli iscritti.

30. Cerchiamo, dunque, di soppesare i frutti di questa evoluzione spontanea. L'organizzazione interna dei partiti segue con tecnica consequenziaria quasi perfetta, il processo di appropriazione del potere, sul quale ci siamo precedentemente soffermati, e denuncia il tipo di orientamento dell'azione di partito che è proiettata verso la conquista elettorale.

Ne deriva che, tranne per alcune frange marginali

e per i gruppi collaterali, il partito ottiene un'adesione quasi per nulla ideologicizzata ma essenzialmente articolata sull'interesse. All'interno dei partiti gli iscritti (la cosiddetta base) sono soltanto episodicamente coinvolti in dibattiti di natura veramente politica e il lavoro — se così si può chiamarlo — nelle più piccole unità territoriali è essenzialmene di istruzione per l'inoltro verso le istanze superiore delle richieste che riguardano gli interessi locali; gli attivisti pregiati sono appunto quelli che organizzano questi interessi a proprio vantaggio e a vantaggio dei gruppi di impegno elettorale che distribuiscono le preferenze.

Con simili presupposti organizzativi il partito non dispone più del volontariato, della milizia ideologica ma ha bisogno dell'esercizio di un'attività professionale permanente che deve essere direttamente o indirettamente remunerata: che è, dunque, costosa anche se tecnicamente povera. Certamente gli attivisti possono mobilitare la base anche per le esigenze di politica generale che però non comportano quasi mai discussione consapevole della posizione dei partiti sui singoli punti programmatici, ma soltanto la formale accettazione di questi punti.

L'organizzazione di base è dunque un gruppo esecutivo di gestione e promozione delle adesioni suddivise, quando è necessario, secondo le correnti, che controlla i pacchetti delle tessere che assicurano il dominio delle assemblee congressuali; tesseramento per nulla garantito, tanto che quando si parla della presenza di morti ai congressi non si parla di collegamenti ideali con il passato, ma di inconsapevoli trapassati effettivamente iscritti in luogo dei vivi.

Il controllo dell'organizzazione centrale e periferica è affidato a funzionari permanenti o ad eletti (e i funzionari permanenti diventano prima o poi gli eletti) che sono coloro che secondo i diversi gradi della scala gerarchica possono anche partecipare ai dibattiti di politica generale; ma alle decisioni vere e proprie partecipano soltanto i veri potentati cioè quelli che riescono a raggiungere la posizione di *leader.*

Per quanto si possa ritenere che, salvo rarissime eccezioni, questi presupposti organizzativi implichino già in origine la rinuncia ai contenuti sostanziali della partecipazione politica da parte degli iscritti, chiunque volesse comunque lottare per una consapevole presenza politica sarebbe respinto dal sistema e non troverebbe nessuna forma di tutela democratica valida a proteggerlo. Le garanzie fondamentali costituite dalla difesa contro le espulsioni arbitrarie, da una distinzione operativa delle diverse istanze, che imponga una successiva maturazione democratica delle decisioni di partito e, infine, dallo stesso elementare principio della pubblicità delle deliberazioni sono negate, anzi dileggiate dall'organizzazione.

La suddivisione in correnti, può rispondere, e alle volte risponde, alla diversificazione di orientamenti politici minimamente ideologici fra maggioranza e minoranze; ma le correnti pervengono all'espressione e all'organizzazione del dissenso quasi sempre sulla base della forza del numero delle preferenze elettorali e degli interessi che rappresentano, e sempre che questi interessi sappiano dovunque rappresentare. Più esplicita presenza, in relazione agli interessi, ottengono i gruppi collaterali, in qualche caso direttamente rappre-

sentati, e le organizzazioni sindacali che promanano dal partito, indipendentemente dalla collocazione ufficiale del sindacato.

Non si può dire che la partecipazione degli intellettuali, date le illustrate componenti empiriche dell'azione di partito, ottenga risultati cospicui; ma li ottiene sempre più modesti, salvo un certo peso di quelle esperienze, di specifica cultura tecnica, che il partito è costretto in certi casi ad utilizzare: inutile dire che, in questi casi, i candidati prescelti e preferiti sono quelli che accettano la morale del partito.

Tutto quanto riguarda la ragion d'essere ideologica del partito, la sua funzione istituzionale, l'analisi critica delle diverse posizioni che il partito assume sui problemi di politica generale e di politica legislativa esula completamente dalle competenze e forse, purtroppo, dai desideri degli iscritti. La mancanza di una effettiva partecipazione politica sopprime così qualunque garanzia, anche per i non iscritti, di una formazione democratica della volontà dei partiti.

Come è ovvio sono queste caratteristiche generali, che se poi si volesse riportare l'analisi alle situazioni organizzative interne dei singoli partiti si potrebbero anche isolare notevoli differenze, che però non modificherebbero il quadro generale; ad esempio, nel partito comunista la mancanza di una strutturazione democratica interna sostanziale, prima ideologicamente motivata, si accompagna per la verità a forme di milizia che presentano molto vivi quei requisiti di volontariato e anche di sacrificio che sembravano un tempo essenziali per la partecipazione politica, ma certamente queste forme

non possono far dimenticare l'inespressività democratica della vita interna di questo partito.

Pertanto, come si è detto, la configurazione generale di questo potere di partito, di tutti i partiti, rimane sostanzialmente integra, di modo che all'aspirante all'iscrizione rimane la scelta di una consapevole rinuncia alla partecipazione per motivi ideali o di una consapevole rinuncia alla partecipazione per motivi di interesse.

Il quadro descritto, già definito in tutti i contorni una decina d'anni fa, era appunto quello che aveva presente chi premeva per un intervento legislativo, non ignorando che l'esistente organizzazione delle strutture interne di partito germinava da una certa forma di gestione del potere economico di cui era anche espressione la potenza demolitrice del finanziamento occulto, che di questa gestione era un derivato.

È in relazione a questo tipo di finanziamento che raggiunge un momento di reviviscenza l'ipotesi di una legge sui partiti, quando si tratta di decidere del finanziamento pubblico. In verità, il ricorso al finanziamento pubblico si viene ad imporre come necessità non in base a un processo elaborato di acquisizione dei contenuti istituzionali della funzione dei partiti, ma in base ad una recrudescenza scandalistica (petroli, fondi neri, ecc.) che coinvolge mezza dozzina di ex ministri e riguarda casi espliciti e comprovati di finanziamento occulto in cui risultano pagati, per decine di miliardi, non appalti o commesse ma decreti-legge e decreti ministeriali.

Questa recrudescenza è interpretata dalla classe politica come collegata ad una sorta di *revirement* della magistratura, che da una posizione di quasi tolleranza sembra si accinga a passare ad una posizione di deciso

attacco dei fenomeni di corruzione dipendenti dal finanziamento occulto; certamente la cintura protettiva delle immunità e della procedura dei giudizi di accusa funziona ancora mirabilmente, ma è la mole stessa degli scandali e la loro frequenza che rende sempre più difficile la tecnica dell'insabbiamento.

Vi è da dire che la prima reazione all'infittirsi delle procedure è quella dell'indignazione per questa eccessiva vitalità della magistratura e di rapido divisamento delle forme che valgano a contrastarla e che vanno dallo studio di interventi legislativi, che limitino le possibilità di azione delle procure giudiziarie, a generali amnistie, che consentano di affrontare con calma e con appropriate nuove soluzioni i problemi della spesa di partito.

Poi finisce con il prevalere l'ipotesi del ricorso al finanziamento pubblico, che viene ad assumere per la motivazione dialettica che se ne dà e anche, per la verità, secondo le oneste intenzioni di alcuni, un significato di alta moralizzazione.

È innegabile — come si è detto — che il finanziamento pubblico era sempre stato effettivamente un'ipotesi corretta di intervento, che però non si poteva disgiungere dalla considerazione generale del modo d'essere dei partiti poichè non si poteva pretendere che i partiti acquisissero il finanziamento pubblico come un diritto fin dalla nascita; bisognava riconoscere che in tanto i partiti l'avrebbero meritato in quanto fossero stati strutturalmente capaci di realizzare le finalità costituzionali ad essi attribuite dall'art. 49, e di simili partiti si poteva anzi agevolare anche la nascita con il finanziamento elettorale.

Questa impostazione, per così dire logica, del finanziamento pubblico, che immaginava la disciplina legislativa come una catena di anelli successivi che andassero dalle garanzie da istituire nei confronti dei partiti fino all'ultimo anello costituito dal finanziamento pubblico, fu apertamente disdegnata dalla classe politica e fu anzi detto con apertissima e lodevole chiarezza che il legislatore non aveva alcun dovere di comportarsi logicamente. Anzi fu osservato, con fine e mordace argomentazione, che « per dare una sistematica disciplina giuridica a certi dati della esperienza sociale molto spesso è necessario seguire una successione di atti normativi, che non corrisponde alla successione dei capitoli del trattato che poi descriverà quella disciplina ».

Ovviamente, data l'urgenza dell'intervento, nel '74 non si pone più alcun problema di logica giuridica e dei precedenti dibattiti non rimane neppure l'eco. Problemi fondamentali appaiono essenzialmente quello di una giustificazione formale di fronte all'opinione pubblica, l'altro di superare l'obbligo dei controlli che normalmente circondano l'erogazione del pubblico danaro e l'altro ancora dell'adozione di misure legislative che diano la sensazione che si vuole evitare che il finanziamento pubblico diventi aggiuntivo nei confronti di quello occulto.

Nel dibattito fra i partiti, che precede immediatamente la rapidissima approvazione della legge, rimane ancora qualche limitatissimo spazio per una disamina più generale del problema e si constata che, almeno per rispetto dell'opinione pubblica, occorrerebbe fornire qualche garanzia di radicale mutamento dei sistemi del passato in occasione del finanziamento pubblico; nasce, così, l'idea di circondare questo finanziamento con al-

cune fasce di moralizzazione che riguardano essenzialmente il controllo parlamentare sugli enti pubblici e nuove forme di responsabilità degli amministratori di tali enti; si tratta di misure già tradotte in alcuni casi in provvedimenti all'esame delle camere di cui sarebbe facile una pronta approvazione. Accade, in realtà, che, approvato il finanziamento pubblico, si disperda l'idea di questa concatenazione e i progetti sulla moralizzazione rimangano pendenti fino al termine della legislatura.

L'intervento legislativo sul finanziamento pubblico a cui si perviene prevede due tipi di contributo statale, che riguardano le spese elettorali e le spese per l'organizzazione permanente; poichè non esiste una disponibilità di dati reali sugli importi di spesa dei singoli partiti, l'orientamento è molto generico. Il proposito di diminuire l'intervento finanziario assicurando ai partiti un apporto statale di beni e servizi, a lungo ribadito, non trova alcuna realizzazione; così ne trova scarsissima l'altra idea di imporre ai partiti alcune fondamentali riduzioni di spesa. Affermata la liceità delle contribuzioni private ai partiti, che siano esplicitamente dichiarate in forme tassative, vengono proibite le elargizioni degli enti pubblici: sono considerate tali anche le imprese a partecipazione in cui il pacchetto in mano pubblica superi il venti per cento delle azioni dell'impresa; ma entro tale percentuale la prosecuzione delle elargizioni è ammessa.

È anche stabilito l'obbligo del bilancio e la sanzione della perdita del contributo per i partiti che non ottemperino alle disposizioni di leggi. Occorre subito dire che questi vincoli sono inconsistenti, così facilmente su-

perabili da non impressionare neppure il più sprovveduto dei contabili.

Sul punto dei controlli esterni sui bilanci, fieramente respinti da tutti i partiti, stava per impantanarsi la stessa iniziativa del finanziamento e perciò chi sperava che questo provvedimento potesse comunque comportare una benefica rivoluzione di tutto l'ambiente di partito era costretto, a malincuore, a prospettare il melanconico *escamotage* di imputare il finanziamento a carico dei bilanci delle Camere che, come si è precedentemente ricordato a proposito dell'autonomia contabile del Parlamento, non sono sottoposti ad alcun controllo esterno (e neppure ad efficaci controlli interni). E questa procedura viene accolta.

Non è accolta, invece, l'istanza che la legge preveda la divisione del finanziamento statale fra il centro e la periferia del partito e da ciò si desume che il finanziamento pubblico in realtà assicurerà un rilevante privilegio operativo agli apparati centrali. Non è prevista nessuna forma diretta di controllo da parte dei soci dei bilanci di partito.

Non esistono dati convincenti per affermare o negare che il finanziamento pubblico abbia eliminato quello occulto o l'abbia limitato: se si può sperare in qualche effetto benefico, è certo che si è perduta anche questa occasione per intervenire con una disciplina di garanzia che contribuisse a riportare i partiti nell'alveo dell'articolo 49 della costituzione.

Ma a nessuno sfugge che l'inerzia quasi trentennale ha prodotto dei guasti insanabili proprio al centro del sistema, con catastrofici effetti che durano ancora, come

avviene per la miccia della *Lockheed* che a dieci anni dal verificarsi dei fatti è ancora accesa.

Definitivamente illusorie sembrano le opinioni di coloro che confidavano nell'autonoma evoluzione democratica dei partiti: si può anzi affermare che in luogo di istituire all'interno le garanzie del gioco democratico, insite nella nostra forma di governo, i partiti stiano esportando i loro sistemi, di modo che l'attribuzione del potere e il suo esercizio siano anche formalmente ricondotti sul piano istituzionale sulla base del principio distributivo che dà a ciascuno secondo la forza che possiede.

Per chi ha il gusto del passato e trova adeguata ed espressiva l'immagine di un redivivo feudalesimo evocata dall'attuale dinamica dell'azione dei partiti, potrebbe anche apparire utile che si desse seguito alla bellissima *Storia degli abusi feudali* di Davide Winspeare con una storia degli abusi dei partiti.

CAPITOLO VI

LA COSTITUZIONE INESISTENTE

31. *La costituzione era sbagliata? Sembrava di no nel '72.*
32. *Anche nel '76, secondo i programmi elettorali dei partiti, la costituzione era vitalissima.*
33. *L'ordinamento di fatto e lo Stato parassitario.*
34. *Costituzione in senso formale, costituzione in senso materiale e costituzione inesistente.*
35. *Si può tornare alla costituzione? Separazione, limitazione e potere popolare.*

31. Il descritto tipo di comportamento delle forze politiche nella gestione del potere, il progressivo abbandono dell'ideologia costituzionale, il profilarsi nel dibattito politico di alcune ipotesi di revisione della costituzione fecero sorgere, alcuni anni or sono (1972), il ragionevole dubbio che le forze politiche ritenessero ormai la costituzione sbagliata e che non soltanto cominciassero a prospettare pubblicamente l'opportunità di un disegno costituzionale diverso ma avessero maturato, ciascuna forza per proprio conto, una decisa convinzione sul futuro dell'ordinamento.

Nei discorsi politici allora correnti, infatti, avevano assunto rilievo alcuni indirizzi di revisione costituzionale: si accennava alla trasformazione della forma di governo da parlamentare in presidenziale e anche all'ipotesi di una nuova costituente, o di un patto costituzionale, che fornisse le basi per una nuova fondazione dello Stato.

Il fatto, poi, che questi indirizzi fossero di diversa provenienza ideologica, indipendentemente dalla forza rappresentativa dei gruppi che li sostenevano, in qualche caso anche modesta, dimostrava tuttavia una diffusa in-

quietudine del mondo politico di partito e rendeva plausibile l'intenzione di provocare una dichiarazione di principio sulla generale validità dei presupposti dell'ordinamento scritto o sul definitivo superamento di essi.

Si cercò appunto di offrire un simile contributo di chiarificazione con un'inchiesta, di tipo giornalistico-culturale, realizzata sulla base di uno schema generale di quesiti ispirato a questo interesse conoscitivo, inchiesta che fu portata a termine nel 1972, pubblicata e diffusa anche in edizione popolare e che tendeva a provocare da parte degli intervistati (uomini dalla politica attiva di collaudata esperienza, quasi tutti, allora, presidenti di gruppi parlamentari) un vero e proprio confronto fra i presupposti ideologici del partito di appartenenza di ciascuno e le possibilità di accoglimento di questi presupposti che ancora presentava, se le presentava, l'ordinamento costituzionale approvato nel 1947.

Si era ritenuto opportuno interrogare non ufficialmente i partiti ma alcuni esponenti di essi che dessero fondata garanzia — anche per naturale costume — di esprimersi liberamente e sinceramente, non vincolati dal rispetto delle posizioni ufficiali. Gli interpellati, che risposero con piccoli saggi anche pregevoli, furono Andreotti e Sullo per la DC; Bertoldi e Pieraccini per il PSI; Cottone per il PLI; La Malfa per il PRI; Orlandi per il PSDI; Luzzatto per il PSIUP; Terracini per il PCI e Natoli per il Manifesto.

Questa particolare intervista (chi vuole può confrontare le risposte nel volume *La repubblica probabile*, Garzanti, 1972) tendeva cioè a toccare la corda etico-politica di sensibilità di ciascuno degli intervistati in modo da sollecitare un'analisi critica che riguardasse

l'indirizzo storico della politica costituzionale di ciascun partito. Alla base della domanda principale si poneva la constatazione che lo stato di evidente afflizione dell'opinione pubblica per la mancanza di certezza del nostro ordinamento si traduceva in una domanda rivolta alla classe politica sull'avvenire istituzionale del nostro Stato, ed era la gravità di questa domanda a rendere indispensabile una risposta motivata, che defluisse da una visione critica ed autocritica del programma ideologico di ciascun partito e dei comportamenti relativi alle definizioni e alle eventuali rettifiche di questo programma. In verità, il motivo non molto recondito di questa impostazione derivava dal legittimo sospetto che la freddezza dimostrata dai partiti nell'attuazione della costituzione, la creazione di un diverso ordinamento di fatto e, poi, la grave circostanza che si discutessero ormai ipotesi di revisione e si parlasse di una nuova fondazione del patto costituzionale, dimostrassero una profonda insoddisfazione (quanto antica era appunto da stabilire) per le prospettive istituzionali aperte dalla costituzione scritta.

Si sperava che, rivolgendosi alle esperienze vive della lotta politica si potesse, infine, sapere quale consistenza nel dibattito di partito, anche segreto o riservato, avessero avuto le preoccupazioni ideologiche, se, quindi, l'assunzione dei principi costituzionali fra le componenti della dottrina di partito fosse stata criticamente elaborata, se si fosse mai approfondito, insomma, l'itinerario ideale da cui trarre la forza necessaria per l'attuazione e il rispetto della volontà costituzionale e se, almeno, si pensasse di farlo.

Ad ogni buon conto, oltre la domanda esplicitamente « ideologica », si ponevano alcuni quesiti specifici che riguardavano i punti dolenti del nostro ordinamento e che obbligavano ad alcune risposte da assumere come valide controprove del fondamento della dichiarazione di principio da formulare. Si domandava dunque, in particolare, se l'eventuale revisione costituzionale dovesse abbracciare anche la modificazione integrale della forma di governo, e quindi considerare l'ipotesi della repubblica presidenziale, e se la rifondazione del patto costituzionale o l'ipotesi di una nuova costituente dovessero condurre a revisioni altrettanto radicali o, viceversa, a revisioni tollerabili nel sistema di governo scritto e se, comunque, l'assetto al vertice dello Stato fosse da riconsiderare per quanto concerneva lo schema dei poteri attribuiti al presidente della repubblica.

Quanto alla situazione dei poteri tradizionali, si riproponeva l'eterno problema della stabilità del governo per sapere se, accolti i limiti oggettivi posti dalla necessità di governi di coalizione, si pensasse comunque ad attuare finalmente l'art. 95 della costituzione, rafforzando i poteri di coordinamento del presidente del consiglio e curando una più precisa definizione delle responsabilità di ciascun ministro e una nuova organizzazione dei ministeri.

Si passava, quindi, a considerare le posizioni della magistratura e del parlamento, e si domandava quale valore si desse alla premessa costituzionale della soggezione alla legge dei magistrati e quale « giustizia » in realtà si volesse; in relazione alla crisi del parlamento, si teneva a sapere se si ritenesse ancora il sistema parlamentare ancorato al principio maggioritario, oppure

quali fossero i correttivi o le revisioni che, sul piano dei rapporti maggioranza-opposizione e su quello del pluralismo, si intendeva prospettare.

Si ponevano poi in risalto i problemi dell'attuazione ideologica chiedendo l'espressione di un giudizio sui partiti e sui sindacati; se pareva che si dovessero considerare i partiti ormai strutturalmente adeguati alle premesse costituzionali e se dovessero essere finanziati dallo Stato, con o senza controlli, e se la posizione di fatto assunta dai sindacati fosse compatibile con l'ordinamento istituzionale e come si riteneva di poter risolvere il problema dell'attuazione degli articoli 39 e 40 della costituzione. Rientravano sempre nell'ampia prospettiva dei quesiti ideologici, gli altri punti concernenti la richiesta di un giudizio sul preciso rapporto operativo fra l'impresa privata e quella pubblica e l'altra domanda sull'opportunità o necessità della programmazione economica.

Ancora, ai fini di questo confronto ideologico, si domandava in quale misura potessero e dovessero incidere le riforme (famiglia, scuola, casa e sanità, « moralizzazione », agricoltura, trasporti, amministrazione pubblica, informazione e radiotelevisione) nel rapporto società-Stato e quale fosse il margine permanente che si intendeva lasciare — anche al di fuori del campo strettamente economico — all'iniziativa e all'autonomia privata e quale indirizzo reale si volesse dare alle autonomie locali nel nuovo rapporto Stato-regioni.

Si domandava, infine, se la spinta delle forze estremiste extraparlamentari potesse essere assorbita mediante le riforme strutturali e il rafforzamento degli stru-

menti di partecipazione e quale fosse, comunque, l'argine istituzionale da opporre alla violenza.

Con questa inchiesta, così come era stata concertata, si sperava dunque di poter raccogliere alcuni elementi di non secondaria importanza per l'analisi politica, di apprendere, ad esempio, se i partiti avessero ben compreso le conseguenze della loro nuova posizione costituzionale; si sperava anche che, dalle specifiche risposte che riguardavano i cosiddetti punti ideologici dell'attuazione costituzionale, risultassero indicazioni non effimere che potessero illuminare non soltanto il passato ma i comportamenti futuri.

Si era, però, logicamente portati a presumere che avendo i partiti dato vita ad un ordinamento di fatto contrastante con quello costituzionale, vedessero in questo ordinamento, e non più in quello costituzionale, una realizzazione compatibile con le loro esigenze, se non con le loro ideologie e che, quindi, ci si sarebbe trovati di fronte ad una generale dichiarazione di distacco dalla costituzione: utilissima dichiarazione da cui trarre la forza e la capacità razionale per orientare i comportamenti futuri.

Ma questa logica previsione si doveva ancora una volta rivelare completamente errata perchè avvenne che tutti gli interpellati confermarono (tranne Natoli) la perfetta aderenza ideologica del quadro costituzionale all'ideologia del loro partito, benchè nessuno si impegnasse a testimoniare che una comparazione critica dell'ideologia del proprio partito con il messaggio costituzionale fosse stata consapevolmente operata; coloro, poi, che si riferirono all'ordinamento di fatto dimostrarono di valutarlo come una escrescenza anormale causa di

qualche disagio, soprattutto morale, ma facilmente asportabile.

Perciò, i risultati di questa inchiesta non potevano che deludere chi l'aveva promossa, e qualche attento recensore che ebbe a commentarla: non certamente per gli aspetti formali delle risposte, alcune redatte con distinta elaborazione politico-letteraria, ma proprio per la quasi generale elusione del quesito principale e la gravità delle conseguenze che se ne potevano dedurre poichè, a ben pensare, sembrava che la solenne dichiarazione di piena fedeltà costituzionale, che rendeva enfatiche tutte le risposte, non potesse arrecare durevole gaudio.

Comunque, si traevano da tutta l'inchiesta alcune indicazioni oggettive pur sempre notevoli anche se non consolanti. Innanzi tutto, il fatto che forze politiche avessero distolto lo sguardo dalla costituzione subito dopo averla approvata era esplicitamente ammesso, anche se si tendeva a dare giustificazioni diverse dei comportamenti di partito che l'avevano generato: a parte il comune riferimento alle conseguenze della guerra fredda su questi comportamenti si manifestò, da parte di taluno, la tendenza — per altro già abbastanza diffusa anche al di fuori dell'ambito politico — a vedere nel compromesso un vizio costituzionale e non una virtù, a ritenere cioè che ognuno, nell'assemblea costituente, avesse voluto rimpinzare il sacco costituzionale con la propria ideologia, accettando che altri facesse lo stesso con l'intento poi di espellere dal sacco, a seconda dei rapporti di forza, in parte o tutte le ideologie altrui. Si osservò (Sullo) che la costituzione, nata dal confronto tra le posizioni della nuova cultura cattolica (La Pira,

Dossetti e Fanfani) e quelle del gruppo dirigente comunista formatosi intorno a Togliatti, aveva alla base un compromesso cattolico-marxista, che celava un proposito segreto dei coautori esattamente antitetico l'uno all'altro, e così « tanti articoli della Costituzione, specie quelli cosiddetti programmatici, furono elaborati in maniera che da essi si potesse trarre in futuro una conseguenza coerente con la propria, divergente, ideologia ».

Corretta e significativa era poi l'ammissione (Terracini) che i partiti democratici e antifascisti approvando il testo della costituzione « ne attestarono la consonanza di fondo con i propri presupposti ideologici, il che avrebbe dovuto comportare l'impegno ad osservarlo ed attuarlo, qualunque collocazione ciascuno di essi avesse poi ottenuta o presa nel sistema istituzionale. E i presupposti ideologici non avrebbero perciò mai potuto essere impugnati come valido motivo per mancarvi ». Pertanto se, poi, a venticinque anni dalla fondazione della repubblica, l'ordinamento istituzionale così poco corrispondeva al primitivo disegno costituzionale ciò era dovuto al fatto che subito dopo l'approvazione della costituzione la vecchia classe dominante aveva ingaggiato una battaglia di recupero per ridurre la ricostruzione dello Stato ad una pura opera di restaurazione. « D'altronde — riconosceva lealmente Terracini — gli stessi partiti di sinistra, che avevano dato il contributo decisivo alla vittoria repubblicana e all'affermazione di un ordinamento democratico avanzato ancora ristavano dal fare dell'attuazione della Costituzione l'asse portante della loro strategia ». Inseguivano chimere di mète più avanzate, seguendo il richiamo delle nuove forme di po-

tere socialista, che allora si diffondevano in Europa, invece di attestarsi sulla costituzione.

A fronte di queste considerazioni abbastanza spregiudicate a cui, però, non si dava il necessario sviluppo critico, risultava più logicamente definita l'unica dichiarazione di « disinteresse » per la costituzione, espressa con fedele metodologia marxista, e, soprattutto, con quella sincerità che ha sempre condotto l'interpellato (Natoli) a raccogliere dovunque, in politica, un distinto patrimonio di posizioni minoritarie: rilevava Natoli che in una società divisa in classi ogni costituzione non può avere che un'impostazione ed un'ispirazione interclassista: e che la costituzione italiana non fu solo interclassista in via di principio ma fu il riflesso di un reale rapporto, sia pure transitorio, di equilibrio fra le classi; dal che si doveva dedurre che, finito l'equilibrio, finiva la costituzione e rimaneva l'illusione di una impossibile composizione di interessi sul piano storico; e che ciò fosse vero era dimostrato dal fatto che la nostra costituzione era in obsolescenza *ex non usu*.

Quindi, in generale, ciò che da tutti si affermava con decisione, nonostante il riconoscimento di alcune marachelle compiute, era la piena validità della costituzione, la completa corrispondenza di essa con le ideologie dei partiti e, pertanto, l'inconsistenza delle ipotesi di revisioni radicali e anche parziali, a parte forse l'opportunità di apportarvi qualche piccolo ritocco marginale e neppure urgente: era essenziale — si diceva — continuare con maggiore slancio nell'attuazione della costituzione.

Senza successo si può considerare anche il tentativo compiuto di promuovere con i quesiti specifici un ripensamento delle cause dell'esistente vuoto costituzio-

nale, che si collegava all'inattuazione della parte ideologico-pragrammatica e alla costruzione di un ordinamento di fatto diverso ed opposto alla costituzione.

Il depotenziamento dei ruoli tradizionali era visto come manifestazione di qualche difetto costituzionale e facilmente contrastabile: in generale, si respingevano le proposte di rafforzamento dei poteri del presidente della repubblica e qualche revisione di questo istituto si proponeva soltanto per evitare il protrarsi dei tempi delle elezioni presidenziali con gli innumerevoli scrutini: l'elezione popolare del presidente della repubblica era esaminata soltanto come vaga ipotesi che comunque non contrastasse con la forma di governo prevista dalla costituzione; generale era la proposta di eliminare il semestre bianco. Quanto alla stabilità di governo si insisteva da tutti sull'opportunità dell'attuazione dell'articolo 95 della costituzione e sul rafforzamento, quindi, dei poteri del presidente del consiglio. Il problema della progressiva inespressività del potere parlamentare era considerato nel quadro della crisi di funzionalità del parlamento, onde è che si individuavano come più gravi i difetti indotti dal bicameralismo.

Il tema dei partiti non provocava alcuna adeguata meditazione: si ribadiva soltanto l'alta dignità della loro funzione e il succinto discorso veniva quasi unanimemente concluso con la richiesta del finanziamento pubblico; nessuna seria considerazione veniva dedicata alle strutture dell'ordinamento di fatto come sistema reale di governo, salvo l'esigenza proclamata da tutti della moralizzazione, del controllo del sottogoverno e di una sostanziale revisione delle immunità parlamentari. Si teneva a respingere tutta la polemica contro

i partiti, polemica di cui si asseriva energicamente la sostanza antidemocratica.

Sui punti riguardanti gli spazi da lasciare al privato e al pubblico in economia si rinviava alla programmazione economica prospettandone la piena realizzazione, mentre per quanto riguardava la posizione dei sindacati e il diritto di sciopero si manifestava netta preferenza per l'autodisciplina sindacale. Anzi, come sole vie di uscita dalla crisi esistenziale dello Stato venivano appunto individuate la programmazione economica — e in materia si distingueva per la sofferta esperienza l'opinione di Pieraccini — e la piena attuazione dell'ordinamento regionale.

Vi erano, nelle singole risposte, anche alcune originali indicazioni, come quella di distinguere fra norme costituzionali garantistiche e norme organizzative, per rendere più facili le revisioni di queste ultime, o l'altra di correggere il sistema di nomina del presidente del consiglio, traendo ispirazione dalla costituzione della Germania federale o, infine, quella — purtroppo abbastanza vaga — di provvedere con legge a un minimo di disciplina dei partiti.

Così chi al termine dell'inchiesta, motivata, come si è detto, dalla situazione di crisi dello Stato che appariva già allora gravissima, ne analizzava i risultati, si trovava sommerso in un grande mare di solidarietà verso la costituzione e poteva essere indotto a trarne l'impressione che, con un pò di buona volontà e di fantasia, la situazione di malessere dell'ordinamento fosse sanabile: e che, sinceramente, le forze politiche intendessero eliminare le principali deviazioni e completare l'edificio costituzionale. Poichè la costituzione

scritta aveva ottenuto un generale riconoscimento di permanente validità e una dichiarazione di lealismo, in certi casi addirittura molto affettuosa, tanto che vi fu chi non esitò ad affermare che di fronte a problemi che riguardavano la costituzione non riusciva a eliminare « un dato, per così dire, sentimentale » che lo moveva ad una istintiva contrarietà « dinanzi a tutti gli accenni al superamento della cosiddetta " prima repubblica " » (Andreotti).

Ma, a ben vedere, se si reagiva a questa prima impressione, il significato reale delle risposte procacciava molteplici preoccupazioni sull'atteggiamento futuro delle forze politiche.

Preoccupante, infatti, era il richiamo al vizio costituzionale del compromesso, che sarebbe stato accolto in sede di assemblea costituente con l'intendimento di ciascuna parte politica di realizzare per il futuro soltanto la propria ideologia; con il che si tendeva a giustificare, in certa misura, il successivo comportamento dei partiti. A parte la nessuna consistenza giuridica di simili intenzioni, era ed è veramente difficile ammettere che le forze politiche costituenti non avessero avuto la consapevolezza del senso storico di dignità costituzionale che attribuivano alle ideologie avversarie accettando che venissero accolte nella costituzione, dignità che non poteva venir sottratta da alcuna *arriére pensée*. Comunque, questa risposta, che pur si accompagnava al riconoscimento della sostanziale complessiva validità costituzionale, comprovava la riluttanza, che in verità c'era stata, ad accettare la costituzione approvata come programma ideologico per il futuro.

Così alla stessa ammissione autocritica di parte comunista (e della sinistra storica) di aver concepito un uso soltanto strumentale della costituzione non seguiva alcuna precisa analisi di questo « errore », nè, quindi, la consapevolezza che un'adesione completa e matura, e perciò non strumentale, sarebbe potuta derivare soltanto da una rielaborazione ideologica degli indirizzi di itinerario storico disuguale accolti insieme nell'eccezionale momento della sintesi costituente: un così ricco patrimonio di diritti e principi di matrice liberale e socialista doveva di necessità essere custodito e arricchito, anche se a spese delle credenze che avevano motivato la precedente azione politica.

Viceversa, era stata mantenuta da tutte le forze politiche una « naturale » predilezione per alcune soltanto delle ideologie costituzionali come si desumeva, per quanto riguardava i comunisti, da alcune parole di Togliatti (ora in *Fascismo e antifascismo 1936-1948: lezioni e testimonianze*, Milano, 1971) che confermavano la preferenza di quel partito per la parte della costituzione che concerne i diritti economici, la parte che dà alla costituzione « un carattere progressivo e avanzato » a cui si collega « in modo diretto non solo il giudizio che diamo (diceva Togliatti) di questa carta costituzionale, ma il valore politico che le attribuiamo, come documento programmatico che traccia una prospettiva di sviluppo del nostro Stato repubblicano ».

Riesaminati questi risultati dell'inchiesta a distanza di qualche anno, occorre riconoscere che quest'occasione abbastanza singolare di una sincera confessione, permise comunque di accertare che nei partiti non vi era stato nessun serio accoglimento dell'impegno costituzio-

nale, che non era stata cioè riesaminata nè l'ideologia di partito nè quella costituzionale e che, quindi, non si era neppure tentato di compararle.

Neppure si accertava alcuna chiara cognizione da parte degli interpellati dell'opera mastodontica e continua di costruzione dell'ordinamento di fatto e di svuotamento dei poteri tradizionali compiuta dai partiti: tutto ciò che si era verificato di inattuazione costituzionale, di infedeltà costituzionale, di abbandono dell'alveo costituzionale era imputato da ciascun partito — a parte le lievi autocritiche — agli altri partiti e in piccolissima parte, nonostante l'affetto per il documento, a qualche errore della stessa costituzione.

Nessuna meditazione sull'incapacità dimostrata dai partiti di diventare strumenti di partecipazione democratica dei cittadini: nessuna consapevolezza dei partiti di essere tutti corresponsabili dell'elusione dell'articolo 49 della costituzione.

Ciò che ancora sorprende è appunto il fatto che non vi fosse gravità di crisi nè enormità di divario fra ordinamento scritto e ordinamento di fatto che valesse a incrinare il convincimento dei partiti che riprendendo lo schema costituzionale pezzo per pezzo, qui correggendo, lì aggiungendo e, comunque « continuando ad attuare la costituzione », si potesse ricomporre il primitivo disegno e riemergere poi in una situazione completamente risanata.

Forse un simile atteggiamento non rispondeva soltanto a consapevole mistificazione ma era originato da una robusta dose di quella che si può anche considerare buonafede: sorgeva il sospetto che i partiti amassero di vero cuore la costituzione ma con una specie di conce-

zione maritale ottocentesca secondo cui le infedeltà, anche se numerose, non debilitano l'amore sacro.

32. Infatti, ancora dopo un altro quinquennio, al momento delle elezioni del '76, e dopo i primi segni di radicale modificazione del comportamento degli elettori, quando la crisi si aggrava al punto che, con le elezioni anticipate, la scelta elettorale sembra diventare anche l'ultima ricerca di una sopravvivenza democratica, non mutano affatto le forme di considerazione della realtà costituzionale da parte delle forze politiche: non soltanto nessuno dimostra di riconoscere la necessità già tanto evidente che qualunque ipotesi riformistica debba partire dall'analisi dell'ordinamento diverso che le stesse forze hanno creato, ma non vi è alcun cenno di quella autocritica che, in modesta misura, si può percepire nelle risposte all'inchiesta precedentemente commentata.

Programmi e documenti elettorali (raccolti in *Biblioteca della libertà*, nn. 61-62, 1976) che pur nella tradizionale caducità rappresentano un punto fermo nella dialettica dei partiti a cui richiamarsi, poichè si proiettano di là dal brevissimo termine degli impegni politici ordinari, confermano la consueta fede nella costituzione. Si coglie, anzi, in alcuni di questi messaggi uno slancio nuovo, un impeto onirico nella difesa del passato che non può non suscitare, in chi di questo passato abbia anche imperfetta notizia, la stessa ammirazione che si prova nel circo per l'equilibrista di eccezione.

Sta di fatto che i partiti, al momento delle elezioni, si trovano di fronte all'esigenza oggettiva, posta dalla gravissima crisi, di ricercare un minimo di base unitaria per la futura azione politica.

Lo stesso partito democristiano, mentre respinge la ipotesi di un governo di emergenza formato dalla concentrazione di tutti i partiti del cosiddetto arco costituzionale, definita una « formula di puro potere », accoglie però la prospettiva, invero ambigua, di un programma di emergenza della maggioranza parlamentare « sul quale sia richiamata la responsabilità della stessa opinione comunista ».

Ed è proprio dalla gravità della situazione di crisi che questo partito trae spunto per formulare un doveroso omaggio alla costituzione: poichè di fronte alla « necessità di efficienza di pubblici poteri » la democrazia cristiana respinge decisamente rimedi temporanei, soluzioni più o meno ingegnose, suggestioni di esperienze derivate dalle vicende di altri tempi e di altri paesi ed intende riaffermare che, per far fronte seriamente a quelle esigenze di efficienza e di partecipazione, « occorre applicare ed attuare, con autenticità e con una rinnovata animazione politica, la costituzione repubblicana, i suoi istituti fondamentali, i modelli nuovi che la caratterizzano, quei procedimenti istituzionali o politici che la rendano viva e attuale. La straordinarietà dei temi richiede perciò che, lungi dal rallentarla o da accantonarla, prosegua e anzi si acceleri l'opera per dare la compiutezza all'edificio istituzionale disegnato dalla nostra costituzione ».

Si dovrebbe a questo punto presumere che il partito maggioritario si accinga ad una dura autocritica, stigma-

tizzi gli errori ed omissioni del passato e annunci l'inizio dell'opera di smantellamento delle strutture del potere di fatto. Niente di tutto questo: anzi, a proposito della identificazione degli esatti rapporti governo-autonomie locali, esplode inopinatamente una vampata di orgoglio, l'autoesaltazione di un glorioso passato, quando la democrazia cristiana esprime la volontà che sia vinta la sensazione che lo sviluppo delle autonomie possa svolgersi al di fuori o in contestazione con i partiti nazionali. « Non è un caso — afferma infatti il programma — che il fondatore del partito e delle autonomie e del pluralismo sociale, Don Sturzo, abbia voluto il Partito popolare come un grande partito nazionale. È per questo che riteniamo che la DC possa ritrovare in tale confronto le ragioni della sua superiorità ideale, storica e politica. La DC è stata in questi anni, per la concretezza politica dell'intuizione degasperiana, il partito dello Stato in Italia. La DC nella misura in cui saprà, come essa sola può, essere il partito delle Regioni, delle autonomie locali e di un vivo ed articolato pluralismo sociale, sarà ancora il partito dello Stato in Italia, un partito popolare, democratico, di ispirazione cristiana ».

Non vi è misericordia verso il lettore, nè alcun minimo senso di *humour*, che trattengano il partito maggioritario dal prospettare questa drammatica continuità; assenza di *humour* che questo partito conferma mirabilmente quando passa a considerare il problema della riedificazione morale dello Stato: « La DC che, forte dei suoi valori di ispirazione cristiana, ha sempre richiesto, nell'adempimento di tutte le responsabilità politico-amministrative, un rigoroso senso morale verso lo Stato e perciò verso la comunità, oggi riconferma con

estrema fermezza la propria volontà e il proprio impegno affinchè la gestione della cosa pubblica sia unicamente ispirata ai più saldi principi di onestà morale, di correttezza amministrativa, in uno spirito di servizio e di dedizione al Paese. L'onestà personale, il senso del dovere, l'impegno di servizio, sono doveri imprescindibili dalla realtà individuale, dalla coscienza dell'uomo, e devono caricarsi di particolare tensione nel momento in cui da essi dipendono le sorti di altri uomini e l'avvenire di una intera comunità sociale ». E questa rievocazione del passato può indurre il lettore a pensare di essere rimasto assorto per tanti anni in un lunghissimo sonno, con paurosi sogni di esperienze diverse, e di non aver potuto conoscere amministratori tanto magistralmente educati al gusto dell'onestà.

Anche nel programma elettorale dei comunisti le proposte per il rinnovamento democratico dello Stato si inquadrano « in quella prospettiva di piena attuazione dei principi della costituzione repubblicana e di organica riforma dello Stato per cui da tempo — essi affermano — ci battiamo »; ma la dichiarazione che apre il programma asserisce che « l'Italia ha bisogno di una nuova guida politica e morale, fondata sull'intesa tra tutte le forze democratiche e popolari e sulla partecipazione qualificante di tutte le componenti del movimento operaio alla direzione della vita nazionale. È questa una necessità — essi ribadiscono — che scaturisce con forza dall'esperienza degli ultimi anni ». Questa condizione è vista come indispensabile per fare uscire il paese dalla crisi economica, sociale, politica e morale che lo travaglia di cui sono responsabili la democrazia cristiana e i vecchi gruppi dirigenti che hanno lasciato aggravare

situazioni già critiche, e non hanno saputo raccogliere la spinta del movimento popolare per un nuovo sviluppo del Paese, nè far fronte alla crisi economica delineatasi fin dall'autunno del 1973.

Vi è la giusta affermazione, in questo programma comunista, che bisogna respingere la « filosofia », che finora ha retto l'ordinamento dello Stato, facendo ricorso a un generale principio di severità nei settori della gestione della cosa pubblica, nell'utilizzazione delle risorse e nell'atteggiamento dei singoli e delle masse di fronte ad alcune esigenze fondamentali perchè: « occorre fermezza nella lotta contro gli sprechi, le rendite parassitarie e speculative, la corruzione; e nel contenimento dei redditi più alti, nella protezione dei redditi più bassi ». È al contempo esplicitamente riconosciuta non soltanto la particolare funzione sociale delle piccole e medie imprese, ma la libertà di iniziativa di tutte le imprese private.

Si fa poi diretto riferimento alla rilevanza « ideale » dei partiti e al loro decadimento: i partiti, nell'ambito del parlamento e di tutta l'articolazione democratica dello Stato, così come nella vita del Paese, rivestono un ruolo primario poichè spetta ai partiti operare una selezione tra le molteplici sollecitazioni che vengono dal corpo sociale e contribuire alla necessaria sintesi politica: « Ma urgente — i comunisti osservano — è un'opera di rinnovamento di quei partiti — a cominciare dalla DC — che sono troppo spesso apparsi ridotti a macchine elettorali e di potere, a conglomerati di correnti politicamente ambigue e portatrici di interessi corporativi, di fenomeni degenerativi sul piano politico e morale, da cui sono stati investiti. Il decadere della loro

vita democratica costituisce un problema grave per lo sviluppo della democrazia italiana e come tale noi comunisti lo poniamo, senza chiuderci nella orgogliosa constatazione di non essere toccati da questi mali ma riaffermando il nostro impegno per la salvaguardia e il continuo arricchimento degli aspetti più positivi della esperienza del nostro partito ». Naturalmente, anche di fronte a questo incomprimibile moto d'orgoglio dei comunisti, c'è da restare gravemente perplessi perchè non sembra che la pratica del centralismo democratico possa costituire un modello esemplare. È poi ricordata la « dichiarazione di intenti » con cui fu accompagnata la proposta di legge per il finanziamento pubblico dei partiti e fu annunciato un più ampio programma di riordinamento dell'attività politica, di affrancamento dei partiti da interferenze esterne e nefaste degenerazioni elettoralistiche, di moralizzazione della vita politica; si tratta di quel minimo di soddisfazione da dare all'opinione pubblica su cui i partiti avevano convenuto di impegnarsi senza poi dare alcun seguito alla comune promessa.

Sono anche ribadite le linee già note di questo processo di moralizzazione della vita pubblica che dovrebbe comprendere un effettivo controllo democratico degli strumenti di intervento pubblico nell'economia da ottenersi con la riforma delle partecipazioni statali, con una nuova regolamentazione di tutta la materia delle nomine negli enti pubblici e una revisione dei rapporti tra gli enti pubblici e il governo. « Le nomine — si conferma — debbono essere sottratte alla pratica deteriore della " lottizzazione " tra i partiti di governo per basarsi su criteri obiettivi di valorizzaizone delle competenze; così come la gestione degli enti deve svincolarsi dalla

logica del sottogoverno, dalle pressioni clienterali ed elettoralistiche erette dalla DC a vero e proprio sistema di potere ».

Nel programma comunista emerge poi una nota ottimistica che si riferisce alla constatazione dell'esistenza di elementi positivi di spinta per la creazione di una nuova società e di nuovi valori emersi dalle esperienze vissute in questi anni dalla società italiana, valori morali che si traggono dalla solidarietà espressa nelle lotte sociali all'uguaglianza di diritti sollecitata nella scuola e nel lavoro; dalle iniziative per recuperare alla vita sociale gli emarginati e gli esclusi alla volontà di elevamento della condizione umana che si manifesta nel rivendicare il diritto alla salute e all'istruzione; dallo spirito di tolleranza e di civile confronto affermato nella lotta delle idee, al pluralismo creativo nella cultura e nell'arte. Queste esperienze vissute da milioni di italiani, esprimerebbero la tendenza alla crescita di una nuova morale che cerca di opporsi all'egoismo, al privilegio, alla segregazione dei deboli, al decadimento psichico e fisico degli individui, alla sopraffazione e al dogmatismo.

Nell'ambito di queste prospettive nuove i comunisti trovano modo di ricollegare la loro antica aspirazione all'unificazione operativa dei partiti mediante il superamento dei ruoli tradizionali e della distinzione maggioranza-opposizione e parlano delle esperienze politiche positive che maturano nella vita sindacale, nella vita delle amministrazioni locali e regionali, nel lavoro parlamentare di formulazione delle leggi, onde è che si presenta « una possibilità che mai era esistita in Italia, e che ha ben pochi riscontri in altri paesi, di collaborazione di varie forze che senza abbandonare le proprie

ideologie, ed anzi considerandole fertile terreno di elaborazione, si propongono comuni obiettivi politici e sociali da raggiungere nell'interesse comune ».

Al momento delle elezioni anche il PSI scopre di battersi contro l'egemonia e il sistema di potere democristiano « che sono la causa fondamentale della crisi grave del paese » e ritiene che « la fine del predominio democristiano sia la condizione preliminare per ogni soluzione democratica della crisi politica italiana ». Pur ammettendo l'importanza dei rapporti con i cattolici democratici, i socialisti respingono recisamente il perpetuarsi dell'egemonia democristiana nel governo del paese; è la DC che ha la responsabilità dello stato attuale di grave crisi e di disgregazione delle stesse istituzioni democratiche « dopo quasi trent'anni di pressochè esclusivo potere, compreso il periodo di centro-sinistra, nel quale nonostante gli sforzi compiuti dal PSI e talune importanti riforme realizzate per merito principale dell'iniziativa socialista, non si è modificata la concezione integralista ed egemonica democristiana ».

Il PSI riafferma l'esigenza imperiosa di contrapporre alla continuità del vecchio Stato che venne restaurato a partire dal 1948 un rinnovamento profondo, che sia in piena armonia con lo spirito democratico della costituzione.

Per quanto riguarda i programmi e i documenti dei partiti minori, anch'essi si riferiscono all'ordinamento di fatto come a problema di moralizzazione: per i liberali le giuste aspettative del cittadino nei confronti delle pubbliche amministrazioni e degli enti parastatali sono, di fatto, negate dal malcostume e dalla disonestà; però « la situazione attuale di squilibrio tra aspettative del

cittadino e risposte dello Stato e del parastato è imputabile a quelle forze politiche che hanno fatto del sottogoverno e della conquista del potere fine a se stesso l'obiettivo della loro azione politica. I danni che in tal modo si sono arrecati al cittadino ed alla collettività, sia sotto l'aspetto economico e sociale, sia per quanto riguarda la crescente sfiducia nel sistema e nell'ordinamento attuale sono enormi. La pericolosità di una situazione tanto negativa è crescente e potrebbe diventare irreversibile ».

Occorre la reintegrazione dello « Stato di diritto » e i liberali « considerano molto importante che in un sistema equilibrato di esigenze istituzionali e sociali si pervenga alla realizzazione dei principi fissati, in tema di diritti civili, dalla nostra Costituzione, apportando alle leggi e ai regolamenti, risalenti a tempi ormai superati, tutte le modifiche occorrenti per il loro adeguamento alla lettera e dallo spirito della Costituzione ».

Lo stesso partito socialdemocratico, benchè tanto afflitto da sinistri giudiziari che direttamente lo colpiscono, si impegna con incomparabile energia — anche se non appare chiaro contro chi intenda lottare — nella lotta per la moralizzazione affermando, per i casi di corruzione, « l'esigenza di giudizi equi ma rapidi accompagnati dall'esemplare condanna dei corrotti », poichè « la sfiducia nella possibilità di fare giustizia, mina alle basi la credibilità delle istituzioni repubblicane ».

Il partito repubblicano collega il noto programma di risanamento economico-finanziario (che fa perno su una particolare concezione della politica dei redditi e una coerente azione di programazione economica) con la soluzione dei problemi istituzionali: questa azione

programmata, che deve essere fondata su un grande patto sociale « postula un ruolo specifico ed un'assunzione di responsabilità del parlamento come sede istituzionale nello scontro dialettico tra interessi settoriali, organizzazioni sindacali e parti sociali da una parte, e centri portatori di interessi generali e permanenti della comunità nazionale dall'altra ». I repubblicani precisano però che « tale ruolo deve andare al di là della contrapposizione tra maggioranza di governo ed opposizione, che pure rimane un dato essenziale del nostro sistema politico, e deve essere inteso come dovere istituzionale della rappresentanza politica nazionale nei riguardi degli interessi di fondo dello Stato democratico e dello sviluppo sociale del Paese ».

In questa occasione, come sempre, i repubblicani riaffermano la loro continua e sofferta consapevolezza del progressivo decadimento delle istituzioni: vien fatto però di domandarsi come mai queste doti premonitorie — che hanno consentito a questo partito di prevedere il processo di continua degradazione del nostro ordinamento sempre più decisamente alla rincorsa di modelli bizantini o sudamericani — non gli abbiano poi impedito di condividere tutte le pratiche responsabilità del disimpegno costituzionale che viceversa ha assunto con una sorta di fatalismo, come fosse costretto ad essere in parte artefice delle iatture che una drammatica lucidità gli permetteva di presentire.

Anche i radicali sostengono che « l'unica risposta possibile, se si vuole ridare credibilità alla democrazia repubblicana, è nel ritorno ai valori della resistenza e della Costituzione, traendo le necessarie conseguenze legislative dal principio della sovranità popolare. Alla

espropriazione della sovranità compiuta dai corpi separati e dai centri di potere extraistituzionali e incontrollati del regime bisogna opporre la riappropriazione da parte del popolo di tutti gli istituti della democrazia ».

È questo un piccolissimo partito che ha ben compreso l'utilità di sommuovere il fertile terreno scoperto dalla secolarizzazione delle masse e la cui politica è senza dubbio « antipartito » negli indirizzi e negli strumenti (e per ciò stesso presenta alcuni aspetti oggettivamente meritori), simbolizzata anzi nella predilezione dell'uso del *referendum*: in pratica la sua azione, che si basa su originali criteri interpretativi della costituzione secondo cui, ad esempio, i sessi a cui la costituzione si riferisce, abolendone le distinzioni, sarebbero almeno tre, sembra tendere non tanto a sollecitare la giusta preoccupazione per i diversi quanto a cercar di rendere diversi la grande maggioranza di coloro che si sono mantenuti normali.

E certamente il ricorso al *referendum*, incrementato dai radicali come arma efficiente dell'intervento popolare, infastidisce i partiti che già ne prospettano forme di esplicazione ancor più limitative di quelle attuali.

Nello stesso programma del movimento sociale, benchè non vi siano dichiarazioni di affetto verso la costituzione, si afferma che questo partito « considera chiusa ogni possibilità di discriminazione ai suoi danni, per il solo fatto di un largo riconoscimento popolare, e quindi costituzionale », ed è pertanto disponibile a garantire stabilità a maggioranze comunque chiuse al partito comunista.

Infine, soltanto « democrazia proletaria » pone il problema dell'alternativa istituzionale mediante un pro-

gramma di transizione verso il socialismo affidato ad un governo delle sinistre che sia « appunto un governo che si orienta verso il socialismo »; pur assicurando di non voler mitizzare la democrazia diretta, « democrazia proletaria » afferma che la tecnica operativa del mutamento deve consistere nell'« usare istituzioni delegate e piano economico come punti necessari di appoggio alla crescita della democrazia diretta ».

Se al termine dell'ingrata lettura dei programmi elettorali si riesce a vincere il sentimento di vivo fastidio che procurano le affermazioni ridondanti di fedeltà alla costituzione, di orgoglioso richiamo ad un passato adamantino e di completa attribuzione di ogni colpa agli avversari, si possono individuare linee di condotta abbastanza chiare che si consolidano oltre il vuoto delle parole.

Il reale discorso, quello del concreto operare, si svolge con le proposte che riguardano la gestione del potere. Infatti, il filo che lega queste proposte è la volontà comune di continuare a prescindere dalla costituzione, di tentare semmai di irrobustire l'ordinamento di fatto.

In questo contesto il richiamo alla costituzione sembra la ripetizione di una pagana formula propiziatoria che può tranquillizzare le basi degli stessi partiti (e chi non ama la costituzione?) ma deve soprattutto tranquillizzare gli elettori; partiti tanto fedeli alla Carta manterranno senza alcun dubbio l'evoluzione dell'ordinamento nei limiti della più pura ortodossia costituzionale.

In questi programmi — in cui ciascun partito allarga i confini della propria polivalenza per captare il massimo dei consensi — non alita alcun soffio ideolo-

gico, rimanendo relegato in altre sedi, con netta predilezione per la sede letteraria, e riservato ai capi « storici », quel tanto di ideologico che pur si dibatte. Ciò che preoccupa i partiti e li induce a negligere ancora di più gli approfondimenti ideologici è la possibilità dell'esigenza di un futura alleanza di governo che implichi il superamento anche di alcune forme fondamentali della democrazia rappresentativa; i conseguenti indirizzi sono però opportunamente offuscati dalla stessa drammatica emergenza, che sembra rendere facilmente superabile qualunque crinale della costituzione.

Perchè non si può dire che i partiti non avvertano la gravità della crisi generale e del disfacimento delle strutture statuali, ma sanno che l'ordinamento che hanno determinato non è una sommatoria di piccole e grandi deviazioni ma una sistemazione di potere che è diventata coerente sia nelle forme consapevolmente dirette sia in quelle spontaneamente acquisite e che poco ha a che fare con la costituzione: i partiti debbono pertanto scegliere fra i due ordinamenti, quello costituzionale scritto — che preme ancora sulla coscienza dei molti che ricordano di averlo liberamente adottato — e quello di fatto che li sta imbrigliando con la forza ineluttabile della necessità.

E la scelta sembra compiuta: si possono giudicare inespressivi al massimo i documenti elettorali, in cui tutti i brocchi diventano trottatori, e può risultare non chiaro ciò che i partiti promettono, e meschino e illusorio; ma in questi programmi si riesce a decifrare senza eccessiva fatica ciò che i partiti intendono fare: in realtà la direzione unitaria che le forze politiche si propongono vicendevolmente per il superamento della crisi

è quella di una gestione solidale del potere che sia sempre una gestione dei partiti ma più larga e consapevole, di là dai ruoli maggioritari e minoritari, con onori ed oneri più equamente divisi.

Chi ha assistito a questa lunga marcia verso il potere può cominciare a pensare che i partiti si siano comportati come torelli infuriati che corrono per conquistare il mattatoio; poichè sono prigionieri di una contraddizione non facilmente superabile, che è quella che si pone fra la conclamata fedeltà alla costituzione, il proposito, come dicono i partiti, di attuarla pienamente e la necessità di continuare a vivere nell'ordinamento che hanno creato; e la crisi che ora si trovano ad affrontare non è quella dell'ordinamento costituzionale che non hanno attuato, ma quella che sta per sommergere tutti, quella del loro ordinamento.

Perciò accade che nonostante la lunga teoria dei progetti riformatori contenuta nei programmi, con cui già lungo il trentennio i partiti hanno obbedito alla professionale necessità di mantenere una presenza operosa nel dibattito politico, i profili veramente istituzionali non siano ricavabili da questo riformismo ma soltanto dai modi proposti per affrontare la cosiddetta emergenza.

Certamente vi è anche la coscienza dell'inconsistenza dell'apparato istituzionale, ma i rimedi proposti sono un'esercitazione accademica, in qualche caso anche raffinata: ciò che traspare dietro il sipario delle nobili intenzioni, degli impegni di restaurazione dei poteri tradizionali e di reintegrazione dell'ordine costituzionale è una definitiva mistificazione, forse il tentativo alquanto perverso di ritrovare nella stessa costituzione la fonte di legittimazione dell'ordinamento di fatto.

33. Si ha, invero, l'impressione, esaminando le prospettive d'azione delle forze politiche, che rimangono sostanzialmente quelle dei programmi anche dopo le elezioni del '76 ma sono corroborate dai risultati elettorali, che i partiti, come grandi architetti e sensibili artisti, severi custodi dell'autenticità del loro estro, non siano completamente soddisfatti dell'ordinamento di fatto realizzato che è, tuttavia, opera loro, difficile da disconoscere e da cui, d'altra parte, non sanno neppure distaccarsi.

Nessuno può contestare che il perimetro della nuova città dell'ordinamento costruita dai partiti corra fuori dalle mura costituzionali: soltanto lungo il percorso, in alcuni punti, queste mura appaiono inserite nella nuova città come curiosità archeologiche, e in questa nuova città non si può dire che circoli lo spirito della costituzione.

Nell'opera di costruzione sembra che secondo antichi criteri di imprevidente avarizia siano stati utilizzati vecchi mattoni sottratti alle strutture tradizionali: nel lungo tempo dell'inattuazione costituzionale non vi è stato riposo ma attivissimo impegno per erigere i capisaldi di un ordinamento che, a parte la coincidenza nominalistica di istituti e istituzioni indicati dalla costituzione, non presenta neppure vaghe somiglianze con quello costituzionale, ma obbedisce a un disegno organico, ad una progettazione consapevole, la cui ispirazione fondamentale è l'unificazione del potere nelle mani dei partiti.

Si verifica ora, alla fine del trentennio, che entri in acutissima crisi l'intero sistema di potere: come nessuna bandiera inastata ha annunciato il primo compi-

mento dell'opera dei partiti, non vi è alcun annuncio ufficiale del crollo del sistema, ma appare comunque chiaro che non ci si trova di fronte ad un deterioramento delle istituzioni volute dalla costituzione, ma al disfacimento di quelle nuove e imprevedibili che la costituzione non aveva voluto, che anzi sono esplicitamente avversate dai principi dell'ordinamento scritto.

Le sembianze che ha assunto il nuovo ordinamento costruito dai partiti e dalle forze sociali, che hanno camminato a volte per proprio conto a volte utilizzando la bussola dei partiti, non rientrano fra quelle più note che ci riconducono a modelli familiari, ma sembrano indicare uno Stato parassitario piuttosto che pluralista.

Nell'ordinamento creato il vincolo della legalità costituzionale, che doveva essere il frutto dell'accettazione ideologica del sistema, non è più obbligante per alcuno.

Arida e sconvolgente è la visione di una struttura statuale che fornisce soltanto l'area territoriale in cui il conflitto fra i gruppi si svolge, in cui i gruppi agiscono senza alcuna direttiva istituzionale vincolante, ma perseguono il loro interesse: sfuggire alla prevalenza del più forte è impossibile ed è così esclusa dalle cadenze di questa lotta la cognizione dell'interesse generale. Non pare perciò sostenibile che queste strutture coincidano con quelle dello Stato pluralista, uno Stato che, anche nella forma assistenziale — dettata dall'assunzione permanente e indeclinabile del principio che lo sviluppo non può essere conseguito con il sacrificio delle condizioni di vita dei lavoratori — non sembra abbia molto a che fare con le reali connotazioni dell'ordinamento italiano.

Nel pluralismo democratico americano — indipendentemente dal giudizio di valore che se ne può dare — fra gli elementi di composizione degli interessi in lotta sembra sia presente anche l'autolimitazione, l'accettazione della pratica di chiedere e di cercare di ottenere da parte di ciascun gruppo un po' meno delle aspirazioni massime, come conseguenza dell'accettazione ideologica del sistema costituzionale e anche della fiducia nella capacità di intervento nell'interesse generale di quelle istituzioni: il che lascia — fra l'altro — qualche probabilità di affermazione anche ai gruppi minoritari ed emarginati.

In questo nostro Stato parassitario, la parola Stato va riferita unicamente a un presupposto materiale dello Stato, all'elemento territoriale: cioè esiste lo Stato come indicazione geografica dello spazio del contendere non come area delle decisioni istituzionali; il fine dei gruppi, in questo tipo di ordinamento, non è mai reso compatibile con l'interesse generale poichè il limite della loro azione non è la tollerabilità nel sistema dell'interesse per cui operano e quindi la sopravvivenza del sistema, ma la misurazione del peso della forza altrui; la spinta cresce fino a quando la possibilità di suscitare l'opposizione di forze maggiori non la interrompe, e se ciò non si verifica si procede fino allo scasso delle strutture istituzionali.

Benchè nel pluralismo di tipo americano — sia questa o non sia *best form of government* — si possa anche individuare una proiezione dell'automatismo liberale, per cui può pensarsi che le iniziative dei gruppi, dei « poteri contrapposti » provochino, in se stesse, il bene comune, come si pensava riuscisse a provocarlo

l'egoismo del singolo imprenditore, vi è tuttavia — come si è detto — la diffusa opinione che gli stessi automatismi vadano vigilati e corretti quando non profittevoli per l'interesse generale.

Nel sistema di fatto italiano, la composizione dei vari interessi avviene sempre a scapito dell'interesse generale con il progressivo aumento della fascia parassitaria e il sacrificio degli emarginati, di modo che è completamente silente la voce del bene comune e altrettanto soffocato il richiamo ai doveri inderogabili di solidarietà sociale; ma indubbiamente anche questo sistema conosce un limite oggettivo che è costituito dal peso dei costi parassitari, sopportabile quando i margini forniti dallo sviluppo economico rimangono elevati, sempre meno sopportabile quando questi margini tendono a scomparire.

Per quanto lo scontro-incontro delle organizzazioni padronali e di quelle dei lavoratori tenda a diventare pregiudiziale per tutte le decisioni di governo — ed è già di fatto momento istituzionale — non si riesce a staccare i grandi gruppi dagli interessi ed egoismi dei più forti rappresentati; fra la grande industria sospinta verso la dimensione multinazionale e i sindacati operai arroccati a protezione degli occupati, lo Stato non è in condizioni di imporre alcuna decisione di utilità sociale ma può soltanto indirizzare il settore pubblico, spesa e impresa, verso soluzioni caritatevoli che vanno dalle allocazioni industriali antieconomiche, al sostegno alle imprese irrimediabilmente passive, ai sussidi permanenti ai vari pensionati sociali: i gruppi deboli, disoccupati e sotto-occupati, premono contro il fronte dell'egoismo, in una lotta che chiede invano una riduzione di quelli

che sono ritenuti i margini di privilegio alle stesse categorie operaie, indisponibili per il sacrificio anche di una sola ora di straordinario a vantaggio della nuova occupazione: « *A fatica stà ma nun cia vonno dà!...* », cantano i disoccupati napoletani con un lamento che è sì rivolto al sistema, ma anche ai fratelli occupati.

Questo cancro parassitario attacca anche il settore primario dell'informazione, particolarmente della stampa, dove di fronte ad un'azione massiccia di concentrazione editoriale che tende a evidenti profitti politici, si oppone la reazione sedicente pluralista dei gruppi organizzati redazionali generalmente faziosi e illiberali, sinistrosi o destrorsi che siano, soltanto pensosi di sopravvivere ad alto livello gastronomico, indipendentemente dai meriti professionali, gruppi che si coagulano in ragione del conformismo: all'anticonformista, salvo il caso che lo si adoperi ad arte, come fiore all'occhiello di un giornale, non rimane che lo sfogo di un diario notturno, destinato a rimanere segreto.

Oramai il peso parassitario diventa insostenibile ed è dunque l'eccezionale aggravarsi della crisi economica generale che mette a nudo i meccanismi di questo sistema, che adatto a gestire un certo tipo di società del benessere non può riuscire a gestire l'economia del sacrificio: è questo, tuttavia, ancora il solo sistema reale, vivo ed attivo, anche se abbastanza ripugnante.

È perciò che fra i partiti, di là dalla retorica del piccolo e del grande riformismo, si impone la nuova stringente dialettica dell'emergenza che si va svolgendo secondo orientamenti imposti dalla forza della necessità e che sembrano sospingere verso l'istituzionalizzazione o normalizzazione o anche correzione delle linee fon-

damentali dell'ordinamento di fatto anzichè verso la resturazione dell'ordinamento costituzionale.

Così si è visto che non vengono affatto nominati fra i punti del grande rinnovamento quelli che riguardano il modo d'essere dei partiti, la configurazione *in fieri* di strutture consone ai loro doveri istituzionali: se riferimento c'è a questa oggettiva attuale inadeguatezza è critica a comportamenti immorali, a gestioni abusive e clientelari non in se stesse, tuttavia, vitande e da eliminare, ma da ammorbidire e rettificare.

Ciò è tanto vero che, ad esempio, il problema delle nomine agli enti non è visto come uno dei perni del sistema istituzionale di fatto da rimuovere definitivamente, riconducendo le designazioni a rigorosi criteri di oggettività, ma come procedura da regolare in modo che non vi sia più la netta e soffocante egemonia del partito maggioritario: si continua dunque a ritenere come giusto e necessario che il tale piccolo e insignficante partito ottenga come feudo il tale ente e lo conservi per sempre e che i titolari di partito fino alla tardissima età, fino alla completa obsolescenza fisica, si scambino i posti e si succedano l'un l'altro.

Purtroppo di queste miserie occorre parlare perchè sono proprio queste relazioni, anche meschine, che, tassello per tassello, compongono il mosaico delle strutture del potere di fatto e non è quindi possibile prescinderne essendo state coordinate a sistema.

Ciò che, dunque, si chiede quando si parla di moralizzazione non è che muti il sistema delle designazioni ma che sia ingentilito, che si curi la professionalità, che si passi dai politici ai tecnico-politici; si concede che questi ultimi non siano necessariamente iscritti a un

dato partito ma vicini ad esso o comunque nella sua ideologia e che possano anch'essi servire il partito in letizia; vi è, oltre tutto, da considerare che in trent'anni, con un oculato impegno di selezione, sono stati indirizzati verso i posti dirigenziali, in tutti gli enti del settore pubblico, tecnici e funzionari di collaudata fede politica, pronti al servizio di partito: anche qualora si riuscisse a rimuovere la fascia degli amministratori di partito, nominati *ex professo*, si sarebbe modificato ben poco.

Questo sistema rimane così solidale, anche dopo il voto del 20 giugno 1976, interpretato da tutti come evidente manifestazione della volontà dell'elettorato di imporre un generale mutamento della prassi politica, che neppure i partiti puniti perdono una porzione di potere proporzionata alla punizione e rimane sempre fermo l'obbligo del sistema di continuare ad ospitare i nuovi pensionari, nati dalla sconfitta, in maniera degna e non offensiva, e sempre un pò oltre le pure necessità alimentari.

E, dunque, questa non è prassi di ieri superata, ma attuale e che tutti conoscono, mantenuta vivissima dai partiti-molossetti intermedi, perennemente alla rincorsa di posti, in un assillo famelico che nessun orpello ideologico riesce a nascondere.

Per tutti poi è difficile ammettere che si spezzi questo cerchio di potere e si possa considerare generale rinnovamento — come alcuni partiti sostengono — il passaggio dalla nomina autonoma maggioritaria a quella concordata, cioè all'obbligo dell'accordo fra i partiti, anch'esso da registrare in parlamento: processo in cui la ragion politica delle nomine non può cambiare, come

non può cambiare la labilità del contributo parlamentare; ma si prosegue nella tattica di esaltare il ruolo del parlamento per rafforzare il dominio del partito.

Sintomatiche e caratterizzanti diventano in questo Stato parassitario le confluenze mafiose e criminali, componenti non secondarie di indirizzi istituzionali, regionali e nazionali, in cui produzione e delinquenza si associano. È quindi comprensibile che questo Stato non possa trovare la forza etico-politica, oltrechè materiale, per respingere la violenza delinquenziale dei piccolissimi gruppi del nuovo nichilismo organizzato.

È perciò che il ricco programma riformistico che si rivolge verso i poteri tradizionali, di cui nessuno ignora le condizioni operative, sembra promettere gli stessi effetti di un ricostituente versato in gola all'agonizzante.

Lungo il trentennio sono andate perdute tutte le occasioni di ricondurre al governo e al parlamento il momento di definizione dell'interesse generale nella decisione politica e di restituire oggettività alla funzione giudiziaria: la privatizzazione del pubblico, secondo i rapporti clientelari e la prevalenza dei più forti interessi in luogo di quelli « giusti », « leciti » e « meritevoli », hanno reso questo Stato definibile soltanto secondo la configurazione parassitaria.

Nè per quanto riguarda la magistratura, si può giustificare la progressiva perdita della neutralità di questo potere con gli effetti indotti dalla dilatazione delle fonti del diritto, da quelle comunitarie alla materia del lavoro, e con la nuova estrazione sociale dei giudici; tutto questo non legittima la politicizzazione dei magistrati, ma anzi riafferma l'esigenza primordiale di disperdere i pretori d'assalto e quelli di retroguardia e di racco-

gliere sotto un principio unico e incontrovertibile di oggettività la funzione di giudicare.

La sospensione del programma ideologico costituzionale e la mancata creazione di un regime politico in cui partiti, sindacati e grandi imprese avrebbero dovuto trovare la collocazione prevista dalla costituzione, ha favorito una crescita socio-economica disordinata e ingiusta in cui le stesse « conquiste » diventano inappaganti.

Ma i partiti non riconoscono la certezza « sperimentale » del superamento del sistema della costituzione nostra del '47 e ritengono ancora credibile una politica riformistica che non dà soltanto per malati organi che sono inesistenti ma che, in verità, si propone di continuare a procedere proprio nel rafforzamento del potere di fatto.

Nella situazione babelica che si è determinata si pretende, come abbiamo visto, di reintegrare il parlamento nel suo ruolo istituzionale, che ha perduto per mancanza di un'opposizione, proprio rendendo istituzionale la mancanza di un'opposizione e così si propone di rafforzare il governo, incapace di autonoma decisione politica, rendendo appunto istituzionale il preventivo accordo degli interessi nei confronti della decisione politica e, infine, si attende la restaurazione del giudiziario dell'ulteriore politicizzazione dei magistrati.

Sono queste, poi, le ipotesi riformistiche serie e reali per le quali i partiti si battono; l'altro riformismo, quello che tanto ha arricchito i programmi elettorali, è illusione o mistificazione. Che senso può avere prospettare il superamento del bicameralismo o la revisione delle forme di produzione legislativa o promettere di curare

meglio la progettazione legislativa e in che modo questo riformismo può rafforzare un parlamento il cui problema non è la funzionalità o l'inefficienza ma la stessa rappresentatività e l'esistenza come potere, un parlamento in cui i soli segni di presenza reale sono legati alle miserie del voto segreto o all'ostruzionismo parlamentare e che lavora nei limiti in cui le forze esterne gli consentono di lavorare?

Analogamente, si può reintegrare l'esecutivo nel perduto potere ricordando dopo un trentennio, in un irrefrenabile impeto di fedeltà costituzionale, l'impegno dell'attuazione dell'articolo 95 della costituzione, come se fosse ancora possibile immaginare un presidente del consiglio intento a dirigere in piena autonomia e responsabilità una compagine governativa, quando non sarebbero più in condizioni di governare nè un partito maggioritario nè una coalizione di governo che non goda dell'appoggio esterno o almeno della tolleranza delle forze sociali?

Indipendentemente dai risultati elettorali e dalle esigenze politiche che seguono il 20 giugno '76, vi è la diffusa coscienza che i partiti non sono nelle condizioni di rappresentatività tali da riuscire a determinare autonomamente, neppure con il più largo accordo, un momento di definizione dell'interesse generale: che il consenso minimo indispensabile più provenire soltanto — come in via di prassi è avvenuto negli ultimi anni — dalla partecipazione alle decisioni delle cosiddette forze sociali: e pertanto, siccome è l'ordinamento di fatto che già è riuscito a definire le forme di questa partecipazione è a questo ordinamento che ci si deve rivolgere.

L'ordinamento di fatto tiene dunque avvinte le forze politiche con mille tentacoli, in una situazione in cui l'emergenza accelera comportamenti politici che vanno testimoniando la pratica impossibilità di reintegrare il programma ideologico costituzionale, ormai così lontano nel tempo: una situazione in cui il richiamo alla costituzione, che sempre prorompe, non ha più alcuna funzione liberatoria ma assume il carattere di conclusivo epicedio.

34. Siano esse intese come leggi fondamentali organizzative dello Stato, programmi ideologici, complessi organici di costumi e tradizioni, le costituzioni, scritte o non scritte, sono sempre il segno della condizione storica di un popolo, le idee-guida di un ordinamento; comunque, quale sia il valore che si voglia assegnare ad una costituzione, l'accertare che essa non ha pratica attuazione è sempre motivo di non lieve disagio, non soltanto per le forze politiche o per i giuristi, ma per il cittadino comune, che sente sempre pena per i patti non osservati.

Certamente è difficile giudicare trascurabile il divario fra costituzione e ordinamento effettivamente vigente quando il documento scritto è stato appunto richiesto come tale, si collega al processo storico che nella scrittura di tali documenti ha visto una primordiale e generale garanzia, ed è stato voluto e approvato da una costituente all'uopo delegata dal voto popolare: ancora più difficile è ritenere questo divario « naturale » e irrilevante quando il documento scritto è tanto rigida-

mente obbligante che qualunque modificazione di esso non può avvenire che secondo una procedura tassativamente prevista.

E poichè le costituzioni sono corposissime idee, sono « cose » anche nella parte ideologica, nel programma ideale che deve valere come guida dell'ordinamento, la ineffettività eventuale di esse, il fatto che non vi sia pratica corrispondenza fra le previsioni costituzionali e ciò che si rispetta o si osserva nella realtà, qualora diventi chiaramente palese, preannunzia sempre così gravi conseguenze da indurre scientificamente, teoricamente e politicamente a minimizzarlo.

Quest'opera di minimizzazione trova anzitutto fertile terreno di sviluppo in alcuni modi molto comuni di intendere le forme della realtà secondo cui corrisponde alla filosofia popolare considerare come triste, e però anche naturale evenienza, la non applicazione della legge mai compiutamente osservata e fatta osservare: e pertanto anche la costituzione, legge fondamentale ma pur sempre legge, non potrebbe sfuggire a questo destino.

Ma vi è anche l'idea più elaborata che le costituzioni scritte, tutti i documenti che abbiano la forma costituzionale, siano espressioni statiche di una volontà costituente che nel momento in cui si determina tende con dettagliati progetti futuri a imporsi oltre le condizioni storiche che l'hanno generata e quindi, col tempo, queste costituzioni diventano poco descrittive della realtà dell'ordinamento, che vive e si evolve in base alla volontà delle forze politiche dominanti che sono esse che fanno la costituzione, anzi sono la costituzione.

Vi è poi l'atteggiamento scientifico, precedentemente ricordato (capitolo I, pag. 24 e seguenti) secondo cui le norme programmatiche, tutto il sostrato ideologico di una costituzione non sarebbe diritto e non sarebbe obbligante ma imbottitura politica, demagogica e assolutamente irrilevante: inoltre queste stesse ideologie politiche, che conterebbero così poco in campo giuridico, conterebbero ancor meno anche per le scienze a cui vorrebbero venir rimesse dai giuristi: poichè per queste scienze la loro essenza è appunto da ricercare nelle teorie generali filosofiche da cui derivano, mentre tradotte in indirizzi per la politica pratica, dato l'uso meramente utilitaristico che se ne fa, non avrebbero più alcuno degli originari pregi teorici ma finirebbero con l'avere la stessa funzione degli specchietti per gli antichi indiani.

E così non si capisce come queste ideologie, valori, idee-forza e simili, abbiano poi avuto, in questa loro inconsistenza, la capacità di guidare gli uomini fino alla morte e la perdano, questa forza, quando sono tradotte in indirizzi normativi.

Questo problema delle contraddizioni fra ordinamento scritto costituzionale, o costituzione formale, e ordinamento effettivamente vigente e della valutazione delle relative conseguenze è però uno scoglio contro cui può naufragare qualunque corazzata teorica e non si può fingere di non vederlo; anche la distinzione tra costituzione formale e materiale, discendente da una certa più flessibile maniera di tener conto nella scienza giuridica della cosiddetta realtà sottostante alle norme, non può certamente giustificare alcuna scissione fra volontà costituzionale e realtà. Anzi, non potendosi am-

mettere che l'evoluzione dell'ordinamento si svolga al di fuori o contro la costituzione scritta si esprime l'idea che la costituzione formale è integrata da quella materiale che è la stessa costituzione formale, quella scritta, in movimento o, se si vuole, l'unica costituzione nel suo aspetto dinamico: si amplia così il concetto di costituzione che si estende all'evoluzione normativa e sociale, ai successivi equilibri istituzionali che, tuttavia, debbono sempre realizzare le finalità indicate dalla ideologia costituzionale.

È dunque da tener ben presente che quest'opera di costruzione dell'ordinamento, tendente a specificare e anche ad integrare la costituzione scritta, non può concludersi con il travolgere questa costituzione: avviene cioè che « le forze politiche dominanti ordinate intorno ad uno scopo, cioè a valori politici ritenuti fondamentali, formano esse stesse un'entità giuridica, danno vita a quella che si è chiamata " la costituzione materiale " che fonda e sostiene la costituzione formale, ne provoca i mutamenti ma, nello stesso tempo, determina i limiti entro cui questi possono attuarsi senza che ne riesca alterata l'identità dell'ordinamento positivo, identità che è appunto data dal permanere di uno stesso scopo fondamentale nel senso specificato » (Mortati).

Questa teoria della costituzione materiale — se rettamente interpretata — allarga il contenuto obbligante della costituzione formale poichè è chiaro che la corrispondenza fra costituzione formale e costituzione materiale sussiste fino a quando, appunto, non sia alterata l'identità dell'ordinamento positivo e, quindi, permanga lo stesso scopo fondamentale dell'ordinamento.

Il rapporto fra costituzione formale e costituzione materiale va inteso dunque come rapporto di integrazione o altrimenti è mistificazione dottrinaria: se non vi è nessuna corrispondenza fra regime politico stabilito dalla costituzione e quello di fatto, poichè è quello di fatto che vige, la volontà costituzionale è tradita e non esiste più costituzione: significa che all'interno delle strutture dell'ordinamento circola una realtà completamente diversa da quella voluta dalla costituzione.

Ciò che conta, in sostanza, è appunto che le forze politiche (forze dominanti, governo o potere sovrano) rispettino lo scopo fondamentale che era stato concordato nel momento costituente; e, in verità, non c'è nulla di più chiaro della concezione aristotelica secondo cui quando chiunque ha il potere lo esercita in vista dell'interesse comune, e quindi rispettando lo scopo fondamentale, si hanno le costituzioni « rette », quando i detentori del potere lo esercitano nel loro privato interesse allora si hanno le « deviazioni », che sono altre costituzioni.

Non possono comunque servire nè il virtuosismo dell'astrattezza, nè la pubblica pietà, nè le escogitazioni manipolatrici a mantenere in vita una costituzione vulnerata nei principi fondamentali, poichè il significato concreto di una costituzione è la reale statuizione, la sua effettività e l'omogeneità ai principi dell'ordinamento che ne deriva. Che poi, nonostante il violento contrasto fra norma costituzionale e realtà, si voglia continuare a ritenere che la costituzione formale rimanga esistente soltanto perchè non è stata esplicitamente abrogata, questo sì che è puro formalismo!

Per contro, chi continua a giudicare inesorabile il processo di degradazione del costituzionalismo moderno in cui il passaggio dalle forme egemoniche semplici espressione delle prime strutture capitalistiche borghesi a quelle attuali più complesse delle democrazie pluralistiche, non vale a sanare il carattere mistificatorio di questo tipo di ordinamento, può ritenere che l'ineffettività delle costituzioni di democrazia costituzionale non sia che il riflesso della inattuabilità sociale di queste costituzioni. Si tratterebbe sempre di istituzioni borghesi che funzionano come apparato repressivo, sistemi in cui, in realtà, secondo la visione radicale lassalliana, il cannone è la vera costituzione.

Ma queste concezioni, che pongono su piani di netto contrasto le istituzioni statuali e quelle sociali, che assumono in condizioni di opposizione la società politica e la società civile, più o meno in antitesi secondo i cicli del rapporto coercizione-consenso, sono vecchie e non possono avere alcun valore nei confronti di una ideologia costituzionale come la nostra del '47. Nel momento costituente, nel momento in cui si è determinata la volontà costituzionale, qualunque precedente ciclo di coercizione-consenso era concluso e la costituzione era anche espressione della società civile: da essa derivava e ad essa sarebbe dovuta ritornare.

Sicuramente difficile e complessa in ogni momento è la valutazione della corrispondenza degli ordinamenti, quello scritto e quello « realmente » vigente: poichè non si tratta soltanto di comparare la costituzione scritta, o quella sostanziale, comprensiva di tutti i documenti costituzionali, di tutta la materia costituzionale, con le leggi ordinarie e le varie pratiche e funzioni isti-

tuzionali da qualunque organo o istituto siano svolte, ma di confrontare i principi, l'ideologia costituzionale complessiva, il regime politico idealmente configurato con la realtà giuridico-sociale. Come parametro di giudizio indiscutibilmente valido andrebbe ricercato non soltanto il rapporto tra l'ideologia costituzionale e i comportamenti (e le stesse ideologie) delle forze politiche dominanti e concorrenti, ma anche il segno della validità generale o « popolare » del disegno costituzionale; secondo un antico vivissimo pensiero, per cercare di percepire se la costituzione vive occorre anche indagare la corrispondenza fra natura o forma del governo e principio, poichè è il tipo del sentimento dell'adesione popolare che caratterizza il governo e rappresenta il principio chiave che orienta tutti gli altri: l'onore, che faceva vivere le monarchie, la virtù, che faceva vivere le repubbliche, il timore, che faceva vivere il dispotismo.

Vi è, quindi, un rapporto fra costituzione e realtà sociale che è anche un rapporto fra valori poichè deve esservi corrispondenza fra quelli racchiusi nella costituzione e quelli professati nella società, che, per quanto assunti come permanenti, possono anche rapidamente scomparire.

Certamente, ciò che il cittadino ritiene valido e obbligante in riferimento alle istituzioni politiche e che acquisisce come criterio di comportamento politico, parte da un regime emozionale ma si radica nella coscienza in una situazione di razionalità.

Una costituzione liberamente proclamata, che non contraddice con la volontà popolare, anzi promana direttamente dal popolo, rappresenta certamente il com-

plesso dei valori ideologici che quel popolo, in quel determinato momento storico, dimostra di volere assumere e condividere come dover essere dello Stato. Da quel momento l'affinamento di quei valori, il loro radicarsi o la loro consunzione, dipende dalla prova a cui l'esperienza reale sottopone le ideologie, sia, cioè, dalla oggettiva « verità » che dimostrano di interpretare, sia dalla volontà e capacità delle forze politiche e sociali di elaborarle e tradurle negli indirizzi pratici della loro azione.

Le ideologie, intese come credenze politiche normative, si consumano anche quando rimangono inerti.

Istituti e istituzioni debbono trarre il loro carattere dalle ideologie costituzionali, dal complesso dei valori e principi scritti nella costituzione e che bisogna ritrovare vivi nell'ordinamento vigente: quando ciò non avviene quello che vale è l'ordinamento reale, l'ordinamento di fatto, indubbiamente anch'esso collegato a presupposti ideologici, ma diversi da quelli accolti nell'ordinamento scritto.

Per quanto riguarda questa nostra analisi, quando parliamo di « ordinamento scritto » e « ordinamento di fatto » intendiamo indicare sinteticamente i termini delle possibili comparazioni fra i due ordini di valori, risultando tutti gli altri che si possono adoperare meno espressivi e semplici di questi: come è chiaro, nell'ordinamento di fatto rientrano sia il potere di fatto sia le norme giuridiche legittimamente approvate il cui rendimento reale può risultare distorto nel complesso del sistema realmente vigente, in cui anche istituzioni e regole di diritto, corrispondenti formalmente alle pre-

visioni costituzionali possono funzionare (o non funzionare) in contrasto con la costituzione.

Certamente ai fini della valutazione di corrispondenza degli ordinamenti, quello scritto e quello di fatto, occorre sforzarsi di penetrare di là dai camuffamenti, vincere anche alcune illusioni ed essere sempre molto prudenti: vi è l'idea che i contrasti parziali, che possono essere piccole crisi di adattamento, le stesse inattuazioni singole non conducano all'annullamento totale della costituzione scritta: vi può essere in atto un movimento attuativo lento e impercettibile, una crescita dell'ordinamento anche in alcuni momenti in apparente contrasto con la costituzione scritta, ma che comunque è sempre faticoso adattamento della realtà con l'idea.

In sostanza, il processo di armonizzazione fra premesse costituzionali e ordinamento può essere non immediato e avere un certo corso nel tempo. Ma, ciò ammesso, vi è, per così dire, un traguardo di maturazione della costituzione che deve essere raggiunto entro una dimensione temporale finita e circoscritta oltre la quale la costituzione non vale più come tale, cioè non esiste come costituzione: rimane un'espressione retorica, un documento tutt'al più di valore storico, il segno di un tradimento o di una permanente mistificazione: non si può, cioè, porre in dubbio che « dopo un certo periodo di prova, una costituzione genera un regime politico reale, oppure sparisce » (Prelot).

Ora, a un trentennio dall'applauso commosso che ne salutò l'approvazione, dov'è la costituzione d'Italia?

Non sembra che alcuno possa negare che ci si trovi di fronte a una costituzione totalmente deviata, ad un ordinamento di fatto che è cresciuto prepotente e rigo-

glioso al di fuori del campo costituzionale. Alcune delle principali fasi del progressivo distacco dalla costituzione sono state commentate nelle precedenti pagine: per quanto concerne l'esperienza italiana, si potrebbe prospettare una curiosa tavola riassuntiva delle inadempienze costituzionali, in cui fossero distinte le norme costituzionali che non esistono perchè apertamente denegate dall'ordinamento vigente, le norme che non esistono perchè non attuate o infedelmente attuate e le norme che non esistono perchè attuate in un contesto non sistematico assumono contenuti sostanziali diversi da quelli costituzionali.

Ma il trentennio è uno spazio storico valido, come « lunghezza » di tempo, che consenta, cioè, l'espressione di un giudizio? Diremmo proprio di sì, basti pensare che in un ventennio si è consumata l'esperienza fascista. Quanto a gravità delle deviazioni sembrano tutte gravissime: sono più che parziali, configurano un altro sistema.

Per ciò che riguarda la parte più semplice dell'attuazione, quella relativa — come si è detto — agli istituti già creati dalla costituzione in applicazione dei suoi stessi principi, le istituzioni o poteri tradizionali, si tratta di costruzioni ormai vuote, di simulacri in cui circola una realtà funzionale completamente diversa da quella a cui la costituzione si riferiva.

Se si prendono in considerazione i principi organizzativi dello Stato democratico, quello fondamentale, che dà senso a tutto l'ordinamento e da cui discende la stessa legalità repubblicana, il principio della separazione-limitazione è del tutto denegato: riconosciuto formalmente il potere dei partiti, il principio andava applicato

al potere dei partiti. Abbiamo visto che i partiti amministrano e legiferano e politicizzano il giudiziario; non c'è separazione, non c'è limitazione: in questo indirizzo non c'è diversificazione tra maggioranza e minoranza, c'è un comportamento coerente e unitario che non conosce i limiti della legalità: sono stati cioè distorti gli stessi principi fondamentali dell'ordinamento che, nei concomitanti congegni di limitazioni e di responsabilità, rappresentavano il significato garantistico del sistema istituzionale; infine, è interamente deviato il concetto della partecipazione politica dei cittadini che doveva portarli dal consenso espresso nel momento elettorale alla presenza operante per la vita politica dello Stato.

La costruzione nuova del potere economico (che andava riferito anche al retaggio storico delle democrazie costituzionali a cui, del resto, esplicitamente, la costituzione si riferiva, cioè legislazione anti-trusts, programmazione economica, controllo dello sviluppo e utilizzazione « democratica » delle risorse) si è sì verificata ma al di fuori delle linee organizzative costituzionali e anche contro di esse.

Non secondaria l'influenza esercitata dal finanziamento occulto per quanto riguarda deviazioni poi diventate sistematiche nelle strutture dello Stato: si può aggiungere, anche volendo ammettere che sia sortita qualche conseguenza benefica dal finanziamento pubblico, che permangono gli effetti dello scompenso morale, protratti dalle procedure lentissime e contorte dell'azione riparatrice e che la minore vistosità del finanziamento occulto è forse da collegarsi all'eccezionale riduzione dei profitti nell'economia del sacrificio.

Completamente disatteso è stato il principale messaggio ideologico della costituzione, la composizione delle ideologie che la costituzione accoglieva in una situazione di lotta, che ammetteva equilibri nuovi e diversi, ma sempre compatibili con i presupposti irrinunciabili costituzionali che disegnavano i connotati di uno Stato nuovo, di uno Stato sociale: era l'incontro di queste ideologie che doveva condurre alla pratica definizione di ciò che volta per volta doveva intendersi per interesse generale e utilità sociale.

Se era comprensibile che fosse difficile e increscioso per ciascun partito rinunciare al trionfo totale della propria ideologia, il parziale accoglimento di una parte di ciascun patrimonio ideale non era eclettismo facile della costituzione ma traduzione sul piano normativo dei valori ideologici riconosciuti storicamente maturi e universali, degni di essere tradotti nell'ordinamento in principi giuridici.

L'accettazione di questo compromesso imponeva una faticosa, continua elaborazione ideologica dei partiti, l'inserimento degli scopi costituzionali fondamentali tra gli scopi dei partiti.

Tutto ciò non è avvenuto, poichè i partiti italiani hanno ritenuto il momento istituzionale non un momento di assunzione e verifica dei principi dell'ordinamento ma un momento costituente in cui spettasse ad essi di fare la costituzione; e ciò, in verità, hanno fatto creando un'altra costituzione.

Benchè siano state avvertite le deviazioni parziali e anche quelle globali non si può dire che l'abbandono della costituzione abbia sconvolto nessuno: cioè quella che era ritenuta una calamità straordinaria si è veri-

ficata con un processo tranquillo, con un garbo ossequioso che ha sopito ogni critica. Così una costituzione intelligente, che tanto teneva all'effettività, è stata serenamente superata.

Quando si volevano le costituzioni scritte, accuratamente studiate, ciò non era ritenuto possibile. Neppure un principe « tristo » avrebbe potuto travolgere impunemente una costituzione: « La costituzione — diceva Romagnosi — non vale quando sia male congegnata; ma vale assaissimo quando sia bene assodata. Ci vorrebbe l'estremo dello scandalo e della violenza per rovesciare gli ordini stabiliti; lo che d'ordinario non può accadere in una società incivilita *che conosca i suoi diritti.* E se talvolta ciò avvenisse, si dovrebbe riguardare come una calamità straordinaria, simile a quella di un terremoto... ». Il nostro terremoto non è stato registrato da alcun sismografo.

Che poi questo ordinamento di fatto, quest'altra costituzione, non entusiasmi neppure chi l'ha creata è altro discorso: come può essere apprezzato un ordinamento parassitario il cui principio, il cui valore fondamentale è l'egoismo? Uno Stato in cui la definizione dell'interesse generale e dell'utilità sociale è rimessa alla forza?

Chi accetta il concetto di una gerarchia dei valori spirituali, di una loro disposizione scalare, ai valori fondamentali dell'ordinamento giuridico attribuisce una posizione molto elevata: l'affermazione e la conservazione di questi valori presuppone il sacrificio di quelli più bassi anche se primitivi e vitali. In questo nostro Stato parassitario è di comune e generale constatazione che, viceversa, prevalgono i valori più bassi e quelli più alti dell'ordinamento sono scomparsi.

La conclusione coraggiosa a cui bisogna pur pervenire è che la costituzione approvata nel 1947 dall'assemblea costituente non esiste più, non esiste nello spirito, non vive: è una *costituzione di carta.*

Rimangono certamente gli articoli secchi di una costituzione di carta, ma non c'è più lo spirito della costituzione; rimane un documento storico da cui non promana alcun messaggio, che non provoca alcuna risposta neppure emotiva, neppure quella ancor minima che tuttora suscita la fanfara dei bersaglieri.

Con ciò non si vuol dire che questo documento sia disprezzato, come è avvenuto per altre costituzioni ritenute pezzi di carta sporca; anche ridotto a *chiffon de papier* esso è sempre racchiuso in un moderno tabernacolo frigorifero in cui è però definitivamente ibernato, benchè molti sperino di poterlo estrarre e scongelare al momento opportuno.

Infatti, questa situazione di completo abbandono, di distacco dell'ordinamento esistente dal messaggio costituzionale, è proprio testimoniata da coloro (molti masticatori di parole, responsabili di questo abbandono, ma alcuni anche innocenti corifei del ritorno) che affermano ora, come assillante ed acuto il bisogno di ritornare alla costituzione, di ripercorrere a ritroso l'itinerario del trentennio: ma costoro ritengono sinceramente che la costituzione stia ad aspettare dopo trent'anni, ancora viva e vitale, e grata del ricordo?

E poichè la sensazione di vivere in uno Stato completamente diverso da quello che la costituzione descrive si allarga dai gruppi culturali ai cittadini comuni, proprio quando si suonano tutte le campane per chiamare i cittadini a difesa dell'ordine, molti cominciano a do-

mandarsi per quale ordine bisogna combattere e se vale la pena di difendere questo Stato, lo Stato parassitario.

Vi è allora per tutti la necessità di una distinzione pregiudiziale che preceda qualunque moto di generale rinnovamento: sapere, cioè, con la necessaria chiarezza, da quale situazione si parte e quale meta si vuole raggiungere poichè per abbattere completamente l'ordinamento di fatto occorre che si realizzi una nuova volontà costituente: non si può trarre da una costituzione che non esiste la forza per ricominciare da capo.

Perchè, dopo trent'anni, il quesito che ci si deve porre non è più soltanto quello relativo al perdurare nella classe politica della fedeltà alla costituzione, fedeltà tanto spesso ribadita soltanto a parole, ma è da domandarsi se essa, la costituzione, nelle parti ideologiche e in quelle applicative, oltre a corrispondere a tendenze tuttora vive nella coscienza popolare, configuri ancora una forma di governo accettabile dopo l'evoluzione del trentennio.

Parlare di ritornare alla costituzione, di cominciare dopo trent'anni a rispettare la costituzione, significa soltanto facilitare la frustrazione e l'inerzia; l'immagine del grande ritorno, per non essere un messaggio mitico, deve essere riferita a una meta più lontana, posta di là dalla costituzione e che preceda lo stesso momento costituente, ad un momento simile a quello unitario che diede vita a questa repubblica. Come possa essere ripetibile un simile momento è difficile dire: non vi è tuttavia dubbio che la ricomposizione unitaria su grandi valori di tutto un popolo non può essere una passeggiata in gondola sotto la luna.

Qualunque illusione di facile reintegrazione dell'ordinamento costituzionale va respinta: ogni acquisizione reale di progressiva restaurazione dell'ordine democratico deve partire da questa realtà dell'inesistenza costituzionale onde è che il recupero deve necessariamente provenire da un faticoso processo di maturazione ideologica.

Partire dall'inesistenza costituzionale significa acquisire un dato molto sgradevole, ma imprescindibile, e bisogna dunque acquisirlo, anche se ritrovarsi definitivamente senza la madre è una seconda spiacevolissima nascita.

35. Il trentennio si va concludendo nell'atmosfera rarefatta dello *shock* elettorale e pare si concluda anche un trentennio di libertà di cui bisognerebbe essere grati perchè, in sostanza, l'Italia lo completa senza conoscere i campi di concentramento, e il fatto di non aver permesso che nel nostro Paese si facesse anche questa esperienza, è visto e rivendicato come merito della classe politica dirigente. Epperò, le rivendicazioni sono anche poste in positivo, per le tappe del progresso economico raggiunte, per il miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori, oggettivamente consistente, che si è realizzato e, in generale, per una vasta acquisizione di nuovi diritti sociali.

Quanto ai modi tenuti nella gestione del potere, di fronte alla colpa del sistematico perseguimento di fini *extra*-istituzionali e dell'adozione di metodi corrotti, si oppone solitamente non la denegazione di ciò che è stato

compiuto (perché è stato compiuto in troppo aperta evidenza) ma ciò che di buono è stato compiuto « nonostante » i metodi: il che vuol dire che secondo le aspirazioni ad una certa tranquillità esistenziale dei responsabili politici, che è poi cinismo e ignoranza della vera essenza dei compiti e delle finalità della classe politica, si giudica la corruzione elemento ineluttabile del sistema e si assume a merito di avere complessivamente e conclusivamente bene operato. E questo bene operare sarebbe costituito da quel generale progresso, di cui prima si è detto, esaltato con i numeri statistici dell'incremento in termini di mutamento dei redditi popolari e di infrastrutture civili. Ma sta di fatto che questo progresso è stato talmente spontaneo e disordinato o mal governato, che il prezzo pagato con i valori perduti e con le nuove forme di sofferenza acquisite è stato altissimo e il non avere indirizzato e accompagnato questo progresso è appunto principale colpa della dirigenza politica.

In verità, altro non si riesce a vedere di merito di questa classe politica di governo, nella sua applicazione politica del trentennio, che una qualche seria capacità dimostrata di aver saputo resistere (ben s'intende nella sua generalità) agli impulsi autoritari: impulsi però sempre diffusi e da alcuni anche con amore favoriti e mai respinti appieno, e che sono sicuramente all'origine delle cosiddette deviazioni dei servizi segreti e del blocco funzionale di alcuni ruoli istituzionali.

È prevalsa così una concezione negativa della libertà in generale senza approfondimento delle esigenze sociali di sviluppo delle singole libertà e senza definizione di un limite giuridico certo delle stesse manifestazioni di libertà di guisa che, con le ultime cadenze trentennali, la

difesa della sicurezza diventa problema di elementare salvazione ed è da formulare l'amaro rilievo che anche le faziose accuse di Sartre ed altri sui presunti svolgimenti illiberali della nostra politica dell'ordine pubblico non trovano l'oggettiva autonoma risposta della generale dignità del sistema.

Comunque, vale la conclusiva constatazione che il costo complessivo degli indubbi benefici di crescita civile è sproporzionato ed altissimo e costituito appunto dalla costruzione dello Stato parassitario: ci ritroviamo, alla fine del trentennio, con un ordinamento che è un vestito di Arlecchino pieno di pezze, con ritagli normativi vecchi, pre-fascisti e fascisti, e tessuti nuovi e sintetici successivamente cuciti — sembrerebbe — da un buon Giolitti o da un Mussolini alquanto pentito o da De Gasperi e Togliatti insieme, con numerosi Facta, più o meno balneari, sempre in attesa di partecipare alla scelta di un ordito più temerario.

Peraltro, le risultanze elettorali del 20 giugno 1976 recano un'importante novità di indirizzo — di cui vi erano già stati consistenti presagi — costituita dalla polarizzazione dei voti sul grande partito maggioritario e su quello minoritario, presumibile premessa dell'attesa nascita anche in Italia di un sistema bipartitico; ma questa evoluzione oggettivamente positiva, che rappresenta, fra l'altro, la giusta punizione dei partiti intermedi, anche per le reazioni di disordinata angoscia che provoca negli indirizzi di questi stessi partiti, rende più difficile la formazione di una maggioranza e accelera e solidifica la tendenza pre-elettorale alla gestione unitaria dell'emergenza e all'ingresso del grande partito minoritario nell'area di governo. Diventa così più pressante e indilazio-

nabile l'esigenza di abbandonare il carcame dei poteri tradizionali e di rivolgersi all'ordinamento di fatto che si presenta come immediatamente disponibile per le nuove esperienze istituzionali.

Con la nuova legislatura, per la prima volta nel trentennio, i posti di indirizzo all'interno del parlamento — presidenze di assemblee e di commissioni — sono attribuiti con criteri che vengono stabiliti d'accordo fra i grandi partiti, non tanto a spese della rigida logica maggioritaria, tradita da lunga data dalla pratica, ma con il superamento della divisione sistema-antisistema di cui costituisce la prima formale sanzione. Avviene, naturalmente, che questo processo provochi gli acuti lamenti di chi per la prima volta pensa siano travolti, anche formalmente, i principi essenziali dell'ordinamento rappresentativo ma teme ancor più gli sviluppi ipotizzabili di questo primo cedimento. E proprio per smorzare le punte più accese di questa paura, all'oggettiva necessità di un programma d'intervento di emergenza di tutti i partiti si accompagna l'altra concomitante di camuffare l'ingresso dei comunisti nella maggioranza e perciò si perviene alla formazione di un governo che si regge prima sulle astensioni che, si apprende, significano non sfiducia (ma anche non fiducia e non maggioranza) e, poi, su un accordo programmatico tra i partiti dell'astensione che il governo si affretta ad accettare e che si porta poi in parlamento per la solita registrazione; si ammette anche l'anomalia della procedura e la conseguente ulteriore frustrazione parlamentare che, però, è buona cosa perchè è impegno politico generale che risponde alla necessità e non a volontà di sopraffazione nei confronti

del parlamento che riceve, anzi, menzioni onorevoli sempre più lusinghiere.

Poichè, nonostante queste anomalie, che sono la più vistosa espressione di un processo evolutivo preannunciato, si prosegue nell'esaltazione della supremazia o « centralità » parlamentare e si vede il parlamento come grande autonomo elaboratore — vitalizzato dai nuovi strumenti conoscitivi recentemente introdotti — della domanda politica in progressiva crescita; ma, comunque lo si consideri, centrale o ubiquo, il parlamento continua a restare pervivacemente introvabile. Anche il governo, peraltro, nonostante le anomalie, si dimostra convinto di poter realizzare propri autonomi indirizzi.

Gli obblighi dell'emergenza coinvolgono sempre più direttamente i sindacati che incerti fra conflitto, contratto e partecipazione, comunione e distinzione nei confronti dei partiti, sono però decisi a imporsi come partecipanti necessari alla funzione di governo e del governo condizionano pesantemente le decisioni anche sul piano dei rapporti internazionali: alla presenza sindacale si unisce quella degli imprenditori, indotti a riaffermare in via pratica i principi dell'economicità aziendale, che appaiono rivitalizzati dai nuovi orientamenti del grande partito minoritario, e particolarmente preoccupati del ruolo dell'impresa nella democrazia industriale.

Certamente le elezioni hanno comportato la necessità di una presa di posizione aperta sul problema primario della moralizzazione e, dopo lo *shock*, si annunciano sostanziali rettifiche che dovrebbero condurre ad una generale revisione delle pratiche di potere.

Si riconosce l'esigenza che, non soltanto per motivi estetici, finalmente cambino le facce degli uomini del

governo e che il potere sia da tutti considerato come un servizio da prestare con impegno ed onestà. Sul piano delle strutture interne del partito maggioritario scandalose evenienze concernenti il tesseramento provocano qualche interesse e proposte di modificazioni che assicurino almeno la certezza del numero dei soci effettivi: ma, dopo i primi entusiasmi elettorali, questi propositi sono opportunamente limati dall'esigenza che il sistema di partito funzioni senza l'intralcio delle procedure di rinnovamento e la mistica del servizio non sembra presentare alcun fascino duraturo.

Il grande partito minoritario, che si presenta con buoni titoli nella campagna per la moralizzazione è, anch'esso, però, accusato di gestire le proprie porzioni di potere con alquanta disinvoltura: come elemento ulteriormente frustrante si verifica che questo partito, che dispone di un personale politico educato al servizio e potrebbe imporre radicali modifiche nella gestione della cosa pubblica, sia — come meglio vedremo — indotto dalla febbre della partecipazione a transigere e a non impegnarsi in revisioni sostanziali delle pratiche del sottogoverno. Il nucleo del sistema di potere rimane quindi abbastanza integro e non cambiano neppure le facce e anche quella emblematicamente onesta del segretario del partito maggioritario va progressivamente rattristandosi, costretta com'è a rendere testimonianza della prosecuzione dello stesso metodo di potere.

Prevale comunque, nei confronti delle promesse riparatrici e anche — indubbiamente — di alcune oneste intenzioni, l'esigenza di dimenticare gli slanci cavallereschi e di agire subito per la difesa elementare contro la violenza politica rivoluzionaria, esasperata dai com-

portamenti politici istituzionali della sinistra parlamentare impegnata nella difesa del sistema: l'attacco diretto alle strutture dello Stato, che comprende anche l'assassinio di magistrati e la menomazione fisica per categorie dei cosiddetti servitori del potere, nonchè l'acutizzarsi delle manifestazioni della delinquenza comune contro la vita e i beni dei cittadini, pongono il problema della salvezza di un ordine elementare di vita civile.

Si determina, pertanto, una situazione che implicherebbe le procedure esplicitamente previste in altri ordinamenti di sospensione della costituzione e va comunque consolidandosi l'opinione che a forme straordinarie di difesa della repubblica bisognerà pur pervenire.

La stessa natura dell'eversione, che non può rappresentare un'alternativa politica ma è soltanto un'istanza rivoluzionaria farneticante, non conduce ad alcuna analisi dei fondamenti del sistema, ma soltanto a reiterare l'appello per la comune sopravvivenza, di modo che ciò che appare essenziale è stare insieme di là dalla ricerca di nuovi motivi ideali unitari.

Chi, in una simile situazione, si sente di osare e di spingere comunque lo sguardo oltre il trentennio è anzitutto indotto a domandarsi se le connotazioni istituzionali di questo tragico panorama possano modificarsi nel breve termine; non pare vi siano elementi oggettivi, soprattutto nella situazione economica nazionale e internazionale e in quella dell'ordine pubblico, che consentano di prevedere nell'immediato, almeno per quanto riguarda l'Italia, inversioni di tendenze che possano rappresentare la premessa anche per una diversa valutazione dei problemi costituzionali: d'altronde, è la stessa

emergenza a richiedere quegli aggiustamenti del sistema di potere che si traducono in un consolidamento istituzionale dell'ordinamento di fatto che non può essere soltanto transitorio. Vi è ancora da notare che questa tendenza a raccogliersi, a difendersi a testuggine, delle forze politiche italiane è esasperata dall'emergenza ma è tradizionale e risponde all'istinto del connubio, del trasformismo, ad una certa fisiologica incapacità di accettare la lotta politica come lotta ideale, che si è sempre rivelata determinante anche in momenti meno drammatici di quelli attuali.

Per converso, come suole accadere anche nei momenti che sembrano di inarrestabile decadenza, si avvertono vivi e percettibili fermenti attivi che inducono a ritenere prospettabili futuri sviluppi, tali da evitare che al termine dell'imbuto in cui l'emergenza sta indirizzando le cose d'Italia non vi sia altro che la scelta autoritaria. Questi fermenti annunciano in generale la esistenza di una irrefrenabile spinta verso il ritorno alla ideologia politica, e, per quanto si vogliano smorzare i significati reali di questo ritorno, esso rappresenta una costante oggettiva di questi ultimissimi anni che traccia un percorso ideale che non è più possibile occultare.

È presumibile che il vecchio discorso sull'ideologia, sulla sua presunta sostanza oppiacea, sulla falsa coscienza e mistificazione che le ideologie rappresentano, si interrompa di fronte non soltanto all'evidenza della sostanza ideologica di questa stessa critica ma per l'evidente corposità sostanziale dei risultati pratici di questa ripresa della elaborazione ideologica. È l'ideologia che mette in crisi la stessa politica di potenza e gli assetti interni delle

portamenti politici istituzionali della sinistra parlamentare impegnata nella difesa del sistema: l'attacco diretto alle strutture dello Stato, che comprende anche l'assassinio di magistrati e la menomazione fisica per categorie dei cosiddetti servitori del potere, nonchè l'acutizzarsi delle manifestazioni della delinquenza comune contro la vita e i beni dei cittadini, pongono il problema della salvezza di un ordine elementare di vita civile.

Si determina, pertanto, una situazione che implicherebbe le procedure esplicitamente previste in altri ordinamenti di sospensione della costituzione e va comunque consolidandosi l'opinione che a forme straordinarie di difesa della repubblica bisognerà pur pervenire.

La stessa natura dell'eversione, che non può rappresentare un'alternativa politica ma è soltanto un'istanza rivoluzionaria farneticante, non conduce ad alcuna analisi dei fondamenti del sistema, ma soltanto a reiterare l'appello per la comune sopravvivenza, di modo che ciò che appare essenziale è stare insieme di là dalla ricerca di nuovi motivi ideali unitari.

Chi, in una simile situazione, si sente di osare e di spingere comunque lo sguardo oltre il trentennio è anzitutto indotto a domandarsi se le connotazioni istituzionali di questo tragico panorama possano modificarsi nel breve termine; non pare vi siano elementi oggettivi, soprattutto nella situazione economica nazionale e internazionale e in quella dell'ordine pubblico, che consentano di prevedere nell'immediato, almeno per quanto riguarda l'Italia, inversioni di tendenze che possano rappresentare la premessa anche per una diversa valutazione dei problemi costituzionali: d'altronde, è la stessa

emergenza a richiedere quegli aggiustamenti del sistema di potere che si traducono in un consolidamento istituzionale dell'ordinamento di fatto che non può essere soltanto transitorio. Vi è ancora da notare che questa tendenza a raccogliersi, a difendersi a testuggine, delle forze politiche italiane è esasperata dall'emergenza ma è tradizionale e risponde all'istinto del connubio, del trasformismo, ad una certa fisiologica incapacità di accettare la lotta politica come lotta ideale, che si è sempre rivelata determinante anche in momenti meno drammatici di quelli attuali.

Per converso, come suole accadere anche nei momenti che sembrano di inarrestabile decadenza, si avvertono vivi e percettibili fermenti attivi che inducono a ritenere prospettabili futuri sviluppi, tali da evitare che al termine dell'imbuto in cui l'emergenza sta indirizzando le cose d'Italia non vi sia altro che la scelta autoritaria. Questi fermenti annunciano in generale la esistenza di una irrefrenabile spinta verso il ritorno alla ideologia politica, e, per quanto si vogliano smorzare i significati reali di questo ritorno, esso rappresenta una costante oggettiva di questi ultimissimi anni che traccia un percorso ideale che non è più possibile occultare.

È presumibile che il vecchio discorso sull'ideologia, sulla sua presunta sostanza oppiacea, sulla falsa coscienza e mistificazione che le ideologie rappresentano, si interrompa di fronte non soltanto all'evidenza della sostanza ideologica di questa stessa critica ma per l'evidente corposità sostanziale dei risultati pratici di questa ripresa della elaborazione ideologica. È l'ideologia che mette in crisi la stessa politica di potenza e gli assetti interni delle

più chiuse oligarchie, ingigantita dalle rifrazioni non più contenibili dei nuovi mezzi di comunicazione di massa.

Tutti i più recenti e drammatici accadimenti valgono a dimostrare che l'ideologia si sbarazza dei sistemi, non ha affatto funzione di copertura logica ma è anticipazione necessaria dei fatti politici e normativi che interessano il periodo storico e consolatoria e mistificante è soltanto la prassi dell'immediato e il rifiuto dell'ideologia.

Questo ritorno all'ideologia, che è anche restaurazione dell'elaborazione ideologica di partito, è testimoniato, in primo luogo, dal revisionismo comunista che, proprio per le caratteristiche che assume di rivalutazione dei principi fondamentali della democrazia liberale, non interessa soltanto i comunisti ma riguarda l'intero campo politico nazionale e, per molti significativi aspetti, anche quello internazionale.

L'accettazione del pluralismo, dei diritti di libertà, dell'alternanza dei partiti, non in via contingente ma in dimensione storica, e quindi la rinuncia all'accoglimento ortodosso del marxismo-leninismo, come è recepito nel Paese già guida del socialismo, sono evento talmente eccezionale che chiunque abbia ancor vivo il ricordo della tretagona ripulsa opposta dal partito comunista italiano ad ogni rielaborazione ideologica che procedesse dalle risultanze del XX congresso del partito comunista dell'U.R.S.S., stenta a ritenere come realmente accaduto.

Per quanto qui soprattutto interessa, questa revisione, che è finora la mutazione ideologica più sconvolgente della seconda metà del nostro secolo, comporta anche un tentativo di predisposizione progettuale di un nuovo modello di Stato: sembra in realtà che, in aperta con-

traddizione con gli avvertimenti gramsciani, i comunisti sentano come storica necessità quella che lo Stato socialista del futuro incorpori « anche » alcune istituzioni dello Stato borghese e, quindi, non soltanto adottino quella tattica « cretinamente » parlamentare che paventava Gramsci ma non esitino a riconoscere l'universalità di alcuni principi fondamentali della democrazia costituzionale.

Tutto ciò riguarda, come è evidente, la sostanza di questo processo di revisione, spesso offuscata dalle esigenze tattiche dell'eurocomunismo e dalla perdurante perplessità di valutazione che le stesse incommensurabili conseguenze pratiche di questa affermazione della ideologia non possono non generare.

Ciò che si afferma come dato inconfutabile è che i due sistemi, quello di democrazia occidentale e quello comunista, sono entrati in un rapporto molto attivo di comunicazione ideologica e vi sono movimenti ideali incomprimibili che si dilatano da un campo all'altro.

Il fenomeno della dissidenza nei Paesi socialisti contro l'autoritarismo dei rispettivi Stati, la richiesta pressante che i patti di Helsinki, come è avvenuto con il « Manifesto della Carta 77 », siano fedelmente osservati, pone un problema di riaffermazione e rispetto universali dei valori democratici: poichè è esplicitamente detto che i diritti di cui si richiede il riconoscimento effettivo « sono importanti valori di civiltà, su cui si sono puntati gli sforzi di molte forze progressiste nel corso della storia », essenziali per lo sviluppo « umano » della società. In testa, nell'ordine di questi diritti, come dev'essere, è collocato quello della libertà d'opinione la cui sistematica violazione comporta che nonostante i

patti a decine di migliaia di cittadini viene reso praticamente impossibile svolgere la propria attività perchè sostengono opinioni diverse da quelle ufficiali, e sono immessi in una situazione di *apartheid e* costretti a vivere nella paura, benché proprio la libertà dalla paura sia stata presa a fondamento dei patti. Trattasi di libertà talmente elementari che il fatto stesso che sia tanto difficile riconquistarle non può non essere recepito nel campo democratico come obbligo di saperle rivalutare e rivivere.

Si comincia anche ad imparare che le ideologie, anche quelle più storicamente radicate, si possono logorare non soltanto per il rendimento reale che le contraddistingue nei singoli Paesi, ma anche in rapporto alla politica internazionale, poichè non si ritiene più ammissibile che abbiano un senso e un valore all'interno di un Paese e siano poi scopertamente negate dalle relazioni politiche di quel Paese. Regimi notoriamente indegni di ogni considerazione democratica non possono essere riconosciuti e appoggiati senza che ne soffra l'ideologia « interna » del sistema che li accetta come alleati; ne risulta che l'esigenza del rispetto delle ideologie, comincia, sia pure timidamente, ad estendersi oltre i confini dei singoli Paesi che le professano, come indirizzo fondamentale anche delle relazioni internazionali di là dall'utilizzazione apertamente strumentale delle stesse diversificazioni ideologiche che ha finora imperato.

Fermenti altrettanto positivi possono individuarsi, accanto a questi della revisione ideologica comunista, nella più recente reviviscenza dei valori religiosi cui pure si assiste; e il recupero di questi valori tende a caratterizzare un nuovo e diverso impegno politico-so-

ciale della comunità ecclesiale, di là dalle rigide forme e dai limitati confini di militanza prima imposti ai cattolici: fermenti che dovrebbero comportare qualche implicazione nello stesso modo d'essere del partito maggioritario.

Neppure da sottovalutare alcuni semi gettati dalla opposizione extraparlamentare, dai movimenti studenteschi e autonomi, soprattutto di critica negativa, anche se le attuali derivazioni del nichilismo delinquenziale ne soffocano ulteriori dirette rifrazioni.

Vi è da dire che, in generale, questi fermenti predispongono un'opinione pubblica più consapevole e con ciò stesso opinioni di partito, anche dei grandi partiti di massa, più ricettive e, pertanto, si abbia o non si abbia fiducia nella possibilità di modificare i grandi partiti di massa dall'interno, anche un impegno con questi partiti per un mutamento strutturale del sistema a lungo termine può diventare finalmente ipotizzabile. Ma nessuno certamente può illudersi e ritenere che tutti questi fermenti possano rapidamente lievitare e provocare trasformazioni immediate poichè è invece vero il contrario, che si cerca cioè di comprimerli e contenerli e affiancarli anzi con orientamenti di politica pratica che violentemente li contrastano.

Come però si è notato, di gran lunga più importante e decisivo, per la incidenza istituzionale già in atto e per le reazioni che provoca, è il revisionismo comunista italiano che rappresenta un rinnovamento ideologico non facilmente reversibile che è la peculiarità del caso italiano e del cui peso nessuno si può liberare affermando (e forse sperando) che sia tattico e strumentale. Non è certamente colpa dei comunisti se la rielaborazione di

molti valori borghesi non sia stata fatta ad iniziativa di altri e se, nel nostro Paese, la sopravvivenza materiale del sistema e anche la determinazione dei futuri indirizzi istituzionali rimane in gran parte (almeno per quanto è possibile fino ad ora giudicare) ad essi affidata: ed è spiegabile e naturale che i comunisti trascinati dalla esperienza storica su un terreno mai prima praticato, incespichino molto spesso. La revisione ideologica impone ad essi anche il carico della ricerca del dover essere dello Stato socialista che, come è noto, non appassionò mai nè Marx nè i più fedeli seguaci, riguardando le forme di Stato accadimenti relativi appunto allo Stato, ad un soggetto destinato ad estinguersi.

È presumibile che per i comunisti la stessa configurazione di un partito democratico, pluralista all'interno, finisca con l'imporsi nei successivi sviluppi ideologici (e non soltanto per l'obbligo che loro incombe di essere consequenziari) mano a mano che risulti più chiara l'influenza che ha avuto la particolare concezione del partito sul comunismo degli anni trenta; di un partito feticcio i cui organi interni atterrivano perfino i vecchi rivoluzionari, se è vero che fu uno di loro ad affermare (già al tempo di Lenin) che il comitato centrale era un organismo ancora più potente del parlamento britannico, che — si diceva — poteva tutto tranne mutare il sesso degli uomini, poichè era riuscito a trasformare più di un rivoluzionario in una donnicciola e simili casi si andavano allora moltiplicando: e questa rimeditazione storica, anche per quanto concerne il partito comunista italiano, è in corso ed operata a volte con apprezzate memorie.

Tutte queste aperture riguardano, tuttavia, un discorso di lungo termine, un discorso che può essere improvvisamente interrotto e che è già fuorviato dal parallelismo fra la revisione ideologica e il compromesso storico, tendenza questa sì d'impostazione tattica che, per quanto la si voglia considerare storica, come alleanza non può che essere contingente; accade, in verità, che in ragione di interessi egemonici (in contraddizione con gli stessi elementi istituzionali della revisione), per l'affermata necessità di procedere insieme con le masse socialiste e cattoliche, le stesse conseguenze benefiche dell'apporto comunista vengano minimizzate, poichè nel rapporto di vertice con il partito maggioritario non soltanto viene accettato e sorretto l'ordinamento di fatto ma viene sterilizzato ogni reale intento di moralizzazione politica. Anzi là dove i comunisti hanno il potere, e potrebbero da soli tenerselo e gestirlo bene, lo offrono anche al partito maggioritario avendo cura che esso non ne dimentichi il gusto neppure in qualche limitato ambito locale.

Per certo, come del resto era stato previsto nel tempo pre-elettorale, l'emergenza coinvolge gli stessi comunisti in percorsi obbligati che li inducono — anche perchè corrispondono ai loro indirizzi tattici — ad apportare un decisivo contributo alla difesa e alla stabilizzazione dell'ordinamento di fatto.

Contingenza beffarda è questa che proprio nel momento in cui la revisione ideologica potrebbe cominciare a sanzionare a pieno titolo l'ingresso nel sistema di democrazia costituzionale del partito comunista e una sua nuova presenza come partito dell'alternativa e, quindi, annunciare la tanto attesa instaurazione in Italia di una

dialettica bipartitica, queste aspettative vengano mummificate appunto tatticamente dalla ricerca del compromesso e oggettivamente dall'emergenza e i comunisti continuino a premere per soffocare la logica maggioritaria e gli altri partiti convengano sulla opportunità di superarla. Ad ogni modo, dopo un trentennio quell'elaborazione ideologica che doveva immediatamente seguire l'approvazione della costituzione e comportare fin d'allora un processo di revisione — da parte dei comunisti e da parte degli altri partiti, autonomo e combinato — non può produrre più frutti nell'immediato a beneficio dell'ordinamento costituzionale inesistente. Può produrne, insieme con gli altri fermenti in atto, in una più lontana prospettiva, sempre che l'emergenza, le straordinarie crisi dell'economia e della sicurezza, consentano sbocchi ancora favorevoli all'evoluzione democratica.

Certamente, pervenuti a questo approdo senza la bussola costituzionale, ci si può ora domandare legittimamente se molti degli accadimenti istituzionali e alcuni profili dell'ordinamento di fatto, oltre che dipendere dal comodo dei partiti, non rappresentino oggettivamente insopprimibili impulsi di una società che premendo per conseguire assetti completamente nuovi non ha trovato canali di accoglimento già predisposti: e che quindi questi canali bisognerebbe comunque tentare di progettarli ora.

Pertanto, il lavoro di elaborazione ideologica per il quale vale la pena di impegnarsi nei partiti e al di fuori dei partiti è quello teso a rimeditare gli antichi principi dello Stato rappresentativo costituzionale per isolarne quelli riconosciuti come universali, perchè riaffermati al di fuori degli ambiti e degli interessi tradizionali, e

pensare, poi, a come possano essere articolati nelle situazioni comunitarie nuove che lo sviluppo socio-economico e anche l'interruzione dello sviluppo sembrano porci di fronte. Si tratta, dunque, di un impegno ideologico-costituzionale di « alta fantasia » che consenta di riportare il diritto dalla situazione arretrata di progressivo declino a un generale rilancio istituzionale.

Articolato su singole questioni, su quesiti ideologici, quale quello del destino delle libertà borghesi in un futuro stato socialista o su singole istituzioni rappresentative, è questo un discorso che già faticosamente procede ma secondo impostazioni contradditorie che lo rendono scarsamente produttivo: vi è sempre la tendenza a rimettere le soluzioni più difficili agli autonomi svolgimenti della società civile con la fiducia che essa possa formulare non soltanto le istanze del rinnovamento ma sostituire lo stesso Stato nei suoi compiti di gestione.

Certamente è da molto tempo che lo Stato ricorre come ad una stampella all'appoggio della società civile ma sembra che pochi ricordino che questa società non si presenta più come un sistema articolato di fortezze o casematte che, secondo una felice immagine, rappresentavano il tessuto organico che poteva consentire la sopravvivenza anche di uno Stato spappolato; poichè queste casematte erano ideologiche, erano costruite intorno a valori ritenuti fondamentali, capaci di fortissime resistenze: oggi, ad essere spappolata è appunto la società civile ed è dunque chiaro che una società civile spappolata e uno Stato dalle strutture inconsistenti rappresentano un'unica generale miseria. Si sono dispersi, infatti, per le famiglie, per le comunità urbane e rurali, per

le comunità religiose, per la cultura, quei valori che erano punti di arroccamento e di resistenza che potevano consentire anche ad uno Stato debole di sopravvivere.

Ciò nonostante, da tempo, lo Stato ha ceduto alla società civile l'esplicazione delle funzioni statuali essendo lasciata la stessa definizione dell'interesse generale alla libera determinazione dei gruppi e non vi è, quindi, alcun senso nel continuare a parlare in termini di antitesi tra società e Stato quando il rapporto è finito col diventare un rapporto di identità.

Bisognerebbe disporre del genio di un Vauban politico per ricostruire d'un tratto le antiche fortezze e predisporne di nuove, per recuperare antichi valori universali e affermare quelli nuovi.

Se si considera con una valutazione complessiva e sintetica il contenuto del dibattito politico-ideologico che è comunque in atto, sembra quasi che nella meraviglia che ha colpito gli stessi gruppi di tradizione liberal-democratica di fronte alla reviviscenza di valori che la crisi della democrazia costituzionale sembrava aver compromesso, questi gruppi si siano affrettati a cercare di consolidarne il recupero non ripercorrendo gli itinerari ideali che portarono alla loro traduzione normativa ma ripensandoli nelle istituzioni che di questi ideali costituiscono soltanto una rappresentazione abbastanza caduca. E si verifica anche che i gruppi di cultura marxista, nonostante dimostrino di saper affinare la cognizione degli ideali democratici, siano sempre più incerti nella scelta delle forme istituzionali che le realizzino, oscillando sul piano giuridico-normativo tra la predilezione per uno Stato a democrazia di base, che estenda i momenti politici autonomi, anche indipendenti dai par-

titi, e la continua glorificazione dell'istituto principe della democrazia rappresentativa e cioè del parlamento che, anche se visto come unità centralizzata di mediazione a cui dovrebbero far capo i diffusi centri autonomi di potere sociale, non potrebbe sostanzialmente discostarsi dal noto modello realizzato dalla democrazia rappresentativa.

Rimane così sempre avvolta nel buio la validità del principio maggioritario, che costituisce una delle chiavi principali di funzionamento del sistema democratico-parlamentare nella sua concezione classica, indissolubilmente legato al concetto di rappresentanza; ma appunto l'ostinato rifiuto del bipartitismo, ribadito esplicitamente e implicitamente dai comunisti, lascia perplessi sull'idea che essi si fanno del parlamento.

E così si continua a non comprendere perchè, anche dopo la grande svolta della revisione ideologica, i comunisti continuino a respingere non soltanto quel ruolo dell'opposizione che forse, come un tempo si sperava, se lo avessero prima accettato avrebbe potuto consentire uno svolgimento diverso delle vicende istituzionali italiane, ma lo stesso ruolo di maggioranza: le giustificazioni che essi solitamente ne danno non posseggono alcuna forza di convinzione.

Nè sembra molto chiaro per nessuno se le forme nuove di esplicazione collettiva della funzione parlamentare che si realizzano caso per caso, nei momenti cosiddetti consociativi, siano diretta conseguenza degli equilibri attuali della società o non piuttosto dipendenti da quel nuovo principio distributivo che consiste nell'assegnazione del potere ai partiti pro quota e che risponde non ad esigenze sociali ma alla filosofia del potere.

Diverso significato assumerebbe questa pratica qualora la si considerasse come proiezione dell'impossibilità esistenziale della democrazia del tardo capitalismo di governare contro la classe operaia e contro i partiti della classe operaia: ma allora questa evoluzione porterebbe le decisioni istituzionali definitivamente fuori del parlamento. È quindi strano che si continui a citare come riprova della vitalità parlamentare il fatto che decreti-legge e progetti fondamentali presentati dal governo siano modificati, integrati e, alcune volte, interamente rifatti dal parlamento, come se questo fosse un risultato dell'efficienza e della forza parlamentare e non quello, come appare in maniera chiarissima, delle contingenze particolari che inducono il governo a scrivere nelle leggi il meno possibile e a rimettere ai partiti le decisioni definitive.

Abbastanza confuse, pur essendo l'aspetto più interessante dell'attuale riformismo, anche le indicazioni che provengono dal sempre più vivo interesse per la partecipazione dei cittadini non soltanto nella strutturazione istituzionale dei poteri locali, ma anche nella gestione dei servizi e delle imprese. Anche qui non è chiaro se si vuole seguire l'impostazione garantistica, vista come momento istituzionale di vigilanza o l'immissione dei produttori nel sistema come immissione nel potere e quindi nelle responsabilità del potere, nonostante sia vero che ogni partecipazione è sempre sostegno del sistema.

In conclusione, nessuno sa indicare la forma di Stato nuova verso la quale ci si indirizza o si crede di indirizzarsi e principi e diritti contrastanti si accavallano in un marasma che ripropone oggettivamente, come

problema politico generale, quello di una pronta ripresa dell'elaborazione ideologica: sembra, comunque, indubitabile che mentre il modello di Stato liberaldemocratico, per quanto in crisi, dimostra di possedere radici ideali indifferenti alle stesse evoluzioni capitalistiche, le radici ideali del socialismo sono esse stesse compromesse dalle forme storiche degli Stati che avrebbero dovuto consolidarle.

Tutto questo travaglio, le stesse connotazioni del dibattito politico-ideologico e l'oggettiva necessità del ripensamento dei valori e delle istituzioni democratiche, qualunque significato si voglia attribuire all'affettuoso ricordo e al legame sentimentale che unisce le forze politiche dirigenti alla costituzione, fanno apparire l'itinerario del ritorno alla costituzione come un'ipotesi dell'irrealtà, anche per quanto concerne la persistenza delle strutture organizzative statuali più elementari; di modo che si può dire che se il ritorno allo statuto era, nell'epoca in cui fu lanciato questo appello, e per il senso che esso assumeva, un'ipotesi reazionaria, questa del ritorno alla costituzione, se intesa come completa fedeltà applicativa della costituzione promulgata nel 1947, può anche essere ritenuta un'ipotesi politicamente idiota.

È evidente che il protrarsi di tutte le pratiche che hanno generato lo Stato parassitario rende sempre più difficile una diversa evoluzione della comunità statuale e la stessa rielaborazione ideologica, poichè la politica del giorno per giorno, quella fattuale, quella che affascina la nostra classe politica, convinta che un partito passi alla storia per avere partecipato ad un governo o per averlo fatto cadere, finisce con l'accreditare false

credenze e mistificanti indirizzi che scacciano i valori spirituali fondamentali.

E allora vale la pena di attestarsi con puntigliosa caparbietà su di una posizione che assuma come essenziale soltanto un generale movimento che, se si vuole, si può anche chiamare di « rinascita costituzionale » ma che conduca, in realtà, ad una riappropriazione di motivazioni pre-costituenti, alla chiarificazione ideologica che renda i valori essenziali disponibili per la trasformazione normativa. Fra l'altro, benchè giustamente alcuni sembrino dubitare che le attuali contingenze di così acuta e drammatica crisi concedano il tempo sufficiente per una qualunque rielaborazione ideologica, vi è da notare che non è con impegni diversi da questi che molte delle svolte che si paventano possano essere impedite.

Non ci si può pertanto contentare del piccolo e grande riformismo, del grande discorso sulle riforme che impegna il dibattito politico quotidiano e che con nuove leggi sembra arricchire di effettivi contenuti il tessuto legislativo; il grande riformismo è in verità una lanterna magica in cui si sostituiscono i manifesti ai fatti normativi, si tenta di far saltare il diritto oltre gli ostacoli di fatto che poi lo azzoppano, si affermano cioè diritti senza strutture e servizi, condizioni civili per i carcerati senza le carceri, riforme sanitarie senza ospedali, riforma della casa senza le case. Anche i pochi elementi positivi di questo riformismo, che indubbiamente sussistono, sono completamente offuscati dalla mancanza di indirizzi ideologici precisi fra cui scegliere, per cui non si è mai sicuri non dei risultati pratici delle riforme, quasi sempre scarsissimi, ma della loro consistenza

ideale, se cioè favoriscano o almeno non danneggino un certo tipo di evoluzione democratica o se, al contrario, questa evoluzione compromettano o addirittura la impediscano definitivamente.

Appare perciò molto più produttivo, in sostanza molto più realistico, camminare anche a ritroso nel tempo per ricercare le verità del futuro, per riscoprire i fondamentali principi di libertà che rappresentano conquiste non rinunciabili per l'uomo contemporaneo, quelli che si distinguono per un'eccezionale duttilità, sono cioè tali da essere applicabili anche alle nuove forme di esplicazione del potere che si sono andate manifestando. È quanto abbiamo cercato di fare, con un approccio certamente inadeguato, nel corso di questa ricerca, in riferimento al principio di separazione che ci è sembrato ricco di questa duttilità e idoneo a rappresentare ancora la guida essenziale per la soluzione dell'eterno problema della limitazione del potere.

Si tratta di saper utilizzare il principio secondo le più recenti esperienze storiche, nei confronti di nuovi soggetti, anzitutto nei confronti di quei grandi protagonisti del dramma dell'acquisizione del potere, che sono i partiti politici; ma appare compito generale non soltanto quello del rinvenimento dei modi pratici per adattare questo principio alle attività esterne e interne dei partiti ma quello di estenderlo a tutto il potere, a tutti i nuovi signori della politica.

E poichè rientrano nell'esperienza del trentennio sia la constatazione della refrattarietà dei partiti a qualunque disciplina legislativa sia quella relativa alla prosecuzione delle tendenze oligarchiche, la limitazione del potere rimane in gran parte affidata all'impulso di una

crescita ideologica, talmente diffusa e articolata, che sia capace di far discendere la modificazione delle strutture di partito da una diversificazione qualitativa del tipo dei soci e, quindi, della vita interna dei partiti: e perciò i partiti, i grandi partiti, attualmente predisposti al rinnovamento ideologico, non vanno abbandonati.

In base alla stessa esperienza, tuttavia, si può dare per dimostrato che il cittadino non ha più da temere soltanto le prevaricazioni dello Stato, degli organi dello Stato e dei partiti, ma anche, e forse soprattutto, la prepotenza ed arroganza dei gruppi organizzati della cosiddetta società civile, forse più pronti e disposti alla compressione di qualunque diritto di quanto non lo siano attualmente le debolissime istanze istituzionali.

Ritorna, dunque, come elementare problema della difesa del cittadino come singolo quello della ricerca dei modi e delle forme istituzionali che gli consentano non soltanto di preservare la personale libertà ma di servirsene, cominciando a gestire personalmente e direttamente il potere che gli appartiene. Il principio della separazione è duttile e attivo e insegna che il potere non soltanto si diminuisce dividendolo ma « sopprimendolo ».

La divisione del potere fra più soggetti riduceva la stessa area globale del potere, lo diminuiva quantitativamente: è necessario ricordare che la grande spinta che mosse questo principio fu la convinzione che non si potessero più considerare accettabili gli abusi delle regole di governo, gli abusi che si considerevano non più contestabili perchè antichissimi e non contrastati. Si cominciò a comprendere che le cosiddette stoltezze

delle leggi e gli abusi non diventano ragionevoli con il passar del tempo, perchè un abuso antico è un abuso.

È quindi opportuno ricominciare a procedere armati di scure e cesoie per tagliare il potere togliendolo a chi ne ha troppo, misurare quanto potere il cittadino può direttamente riprendere e lasciarne poco, pochissimo alle forze politiche, soltanto ciò che è indispensabile delegare; e rivedere anche il concetto della partecipazione sempre più confuso, perchè il cittadino non deve partecipare ma governare; e liberare dal folclore storico e dalla mistificazione gli stessi concetti della sovranità dello Stato, della sovranità del popolo, della volontà nazionale e della volontà generale, per individuare la forma attuale che consenta al cittadino di governare.

Se è vero che il cittadino, anche nell'ordine democratico, non può confidare nelle istituzioni statuali gestite dai partiti e nei gruppi organizzati, la rinascita della democrazia non può procedere che dalla riduzione del potere delegato e dall'impegno politico diretto dei singoli cittadini.

Sta ora avvenendo che il governo diretto del cittadino sembra diventare un progetto realizzabile e non più un'utopia: è il progreso tecnologico che insieme con le immagini non incoraggianti di uno sviluppo sempre più alienante assicura questo tempo della fine dell'utopia e di una possibilità tecnologica, rimessa ai calcolatori elettronici e agli audiovisivi, che si pensa possa far rivivere gli ideali della democrazia classica ateniese in una forma attuale, una forma che inserisca anche gli schiavi nel governo della città.

Questa ipotesi di un uso liberatorio del calcolatore elettronico è stata forse avvertita sia pure labilmente,

ma non è stata approfondita perchè, in realtà, la sola cognizione politica emergente in questa nuova e importante tematica è quella negativa, quella che concerne la tutela della *privacy*, della difesa del cittadino dalla maggiore invadenza che i nuovi strumenti consentono nei *temps de policiers* alle cosiddette istituzioni coercitive e repressive, alle indagini poliziesche: questa linea d'esame, in se stessa apprezzabile, se ha consentito di indagare alcuni aspetti dell'uso sociale dei calcolatori ha, però, lasciato nell'ombra la loro enorme potenzialità « attiva », una loro utilizzazione integrata con il ricorso alle nuove tecniche audiovisive, per le forme nuove della politica; ma è comunque chiaro che informatica e audiovisivi possono assicurare, in una prospettiva storica abbastanza ravvicinata, una presenza decisionale dei cittadini prima d'ora irrealizzabile, una nuova espressione del potere in forme di gestione di massa. Tutti i cittadini, per quanti siano, possono essere consultati e a loro volta comunicare secondo le cadenze dell'attimo, del tempo dei calcolatori. Come solitamente avviene per tutte le ipotesi che possono essere considerate anche fastidiose, per questa manca soltanto il collaudo sperimentale.

Certamente ciò che non muta, anche di fronte alla ragionevole previsione delle citate utilizzazioni tecnologiche, è il fondamento ideale della democrazia diretta cioè la matura convinzione popolare dell'impegno politico non soltanto come diritto ma come dovere civico essenziale, la cui inosservanza rende il cittadino, come sembra ritenesse Pericle, non soltanto una persona dappoco ma assolutamente inutile.

Qualunque fosse il fondamento delle raffinate astrazioni che lo inducevano a distinguere la libertà degli antichi da quella dei moderni, proprio nel compararle Benjamin Constant avvertiva nell'inerzia del cittadino la più grave insidia della libertà dei moderni poichè « le danger de la liberté moderne c'est qu'absorbés dans la jouissance de notre indépendance privée, et dans la poursuite de nos intérêts particuliers, nous ne renoncions trop facilement à notre droit de partage dans le pouvoir politique. Les dépositaires de l'autorité ne manquent pas de nous y exhorter... ».

Come prospettiva matura del nuovo costituzionalismo, anzi come punto di articolazione di esso, sembra debba esservi questa consapevolezza, la cognizione della necessità di uscire dall'apatia. Vedere nell'apatia un decisivo elemento di salvezza delle democrazie costituzionali rimane un gravissimo errore, poichè l'apatia non sottrae affatto dai moti irrazionali ed emotivi che compromettono il sistema democratico ma, al contrario, li facilita e li incoraggia.

Nessuno può nutrire l'illusione che quest'opera di costruzione di una democrazia nuova, fin dalla fase dell'elaborazione ideologica, possa essere unicamente rimessa agli impulsi elitari dei gruppi culturali e politici, e non procedere anche dal diffuso impegno politico dei singoli; fino a quando prevarrà la predisposizione — che, già individuata come impedimento a qualunque seria evoluzione democratica, ha amareggiato molti studiosi — a preferire una partita di *bridge* o di bocce a un faticoso e noioso dibattito politico, a concepire il sacrificio come legato agli interessi privati e non a quelli

generali, è molto difficile che siano superati, nella più benevola delle ipotesi, i limiti della democrazia formale.

Per di più, in Italia bisogna esorcizzare gli spettri che anche nei più alti momenti unitari della nostra storia hanno impedito la nascita di una coscienza comunitaria, che hanno reso questo Paese privo dell'esperienza di una milizia civile, poichè tutti i volontari sono stati ritenuti partigiani e il cittadino invitato a servire qualcuno o qualcosa e mai se stesso.

Eppure, nel nostro tempo, le forme pluralistico-parassitarie dell'ordinamento, che deteriorano in vario grado tutte le manifestazioni della funzione pubblica, impongono che sia il cittadino come tale ad assicurare il rispetto dell'interesse generale, gestendo direttamente la dimensione massima di potere di cui può appropriarsi nell'attuale contesto storico, il che vuol dire che in tutti i servizi — intendendosi il servizio pubblico nell'accezione concettuale più larga — soltanto la continua presenza dei cittadini può impedire l'abuso dei gruppi, il trionfo del parassitismo corporativo.

Può diventare persino esilarante commentare oggi l'irresistibile formazione di una tendenza, accettata politicamente come progressista, in base alla quale i servitori dei servizi diventano l'incarnazione ideale dei servizi; gli interessi particolari dei partiti rappresentano la democrazia, quelli dei giornalisti la libertà di stampa, quelli degli spazzini e degli infermieri la salute pubblica: e con ciò le piccole e grandi corporazioni tiranneggiano i cittadini diffondendo il timore che porre in luce il bieco comodo delle categorie sia dimostrazione di empietà verso i più alti valori democratici.

Senza la presenza operante dei cittadini il momento dell'interesse generale non sembra più conseguibile, nè realizzabile una disciplina democratica effettiva: centri amministrativi locali, scuole, carceri, ospedali, fabbriche, tribunali, sono « anche » le sedi di definizione dell'interesse pubblico, del servizio pubblico, i luoghi in cui il cittadino è sempre parte in una situazione di debolezza e deve essere tutelato dagli altri cittadini: occorre ammettere che il reo possa essere sodomizzato nel carcere davanti al cittadino, che il malato sia abbandonato al male davanti al cittadino, che il territorio pubblico sia devastato per il tornaconto privato davanti al cittadino, per ritenere inutile questo tipo di democrazia e giustificabile la prosecuzione di un sistema di potere in cui il pubblico è la palestra di esercitazione degli egoismi privati e delle prepotenze dei più forti.

La difesa del pubblico deve anche scaturire dalla riconquistata capacità di ricompensare adeguatamente « talenti » e « virtù », con quella penetrazione della realtà di queste doti e con l'equità del giudizio che restituisca la fiducia nella remunerazione del sacrificio, in cui sia la dedizione al pubblico il metro di misurazione dei compensi.

L'affermazione di questi valori, che consentano di spezzare il cerchio parassitario, impone dunque un impegno civile permanente e una funzione pubblica intestata direttamente ai cittadini nelle proporzioni imposte dalla massima riduzione del potere delegato; e, pertanto, come tecnica operativa di questa costante presenza, l'unica accettabile è quella del sorteggio che consente ai cittadini, come dev'essere in una democrazia matura, di presentarsi ed essere ammessi all'impegno

pubblico secondo una concezione assolutamente paritaria che consideri i cittadini come indifferenziati: insieme con il sorteggio, l'altra tecnica paritaria è quella della rotazione, che ammette tutti all'esercizio diretto del potere. Commissioni di gestione del servizio pubblico che fossero costituite con tali criteri sarebbero le sole a poter rompere i legami fra la tecnica e la politica e fra l'amministrazione e la politica che continuamente generano i rapporti clientelari e le reciproche soggezioni.

Certamente accettare come indifferenziato il servizio del cittadino, l'esercizio della sovranità popolare, significa considerare storicamente conclusi i contributi ideologici di classe, che, cioè, sia stato già accolto un intero sistema di valori e che il momento dell'interesse generale possa essere, volta a volta, scandito dai cittadini indifferenziati: per altro, una classe divenuta « generale » perchè ha saputo riscoprire i valori universali antichi e formulare quelli nuovi per ciò stesso non può rimanere una classe.

Nessuno può, d'altra parte, permettersi di dimenticare l'insegnamento formulato da un'antica saggezza secondo cui per qualunque progetto di distribuzione democratica del potere è importante stabilire come si governa, non chi governa; insegnamento che forse i « nuovi filosofi » stanno ora riscoprendo.

La sostanziale e progressiva riduzione della delega, che è anche dilatazione dell'autonomia amministrativa e comunitaria dei cittadini, consiglia che per gli indirizzi veramente generali dello Stato, si prospetti un'utilizzazione dell'istituto del *referendum* incomparabilmente più ampia e diversa di quella attuale, nelle pro-

porzioni offerte dalla possibilità di rapida e frequente consultazione dei cittadini che i calcolatori delle nuovissime generazioni permettono di configurare.

Cosicchè, nel residuo territorio della politica delegata, nell'ambito dei poteri tradizionali e dei partiti, i problemi diventano più semplici, più semplice cioè diventa la stessa disciplina organizzativa delle istituzioni per la quale, peraltro, i principi fondamentali di separazione, di legalità, quello maggioritario corretto dalla tutela delle minoranze, nonchè quello della pubblicità di tutti i processi decisionali non sembra possano essere abbandonati ma ribaditi ed esaltati: essenziale è, soprattutto, che si preveda il ritorno all'oggettività e neutralità della funzione di giudicare.

Ma di un generale risveglio non vi sono che timidi segni, quei fermenti di cui si è parlato e che sono i pochi elementi di cui gioire nella grande crisi che si attraversa: ma sono fermenti che corrono anche all'interno dei grandi partiti di massa e pertanto la ripresa dell'elaborazione ideologica di base può essere imposta dai vecchi e dai nuovi soci per una partecipazione alla generale ricerca di una collocazione istituzionale dei cittadini come tali; fra l'altro, i grandi partiti non possono rimandare all'infinito il tempo in cui anche le cuoche potranno occuparsi di politica.

E per riprendere l'analisi dei valori della democrazia bisogna anche respingere la gelida immagine di una società in cui le strutture dell'economico impongano una gestione dello Stato sempre più alienante, per la quale sia quasi indifferente il metodo formale dell'amministrazione essendo sempre necessariamente autoritaria la determinazione delle condizioni dello sviluppo.

In verità, per porre questo problema generale di rinnovamento se non si può ritornare alla costituzione, si può ritornare a lottare per la Carta, a gridare per la Carta: più che la bandiera della partecipazione occorre innalzare nuovamente quella della sovranità del popolo, cominciando una marcia verso la presa del potere che dia significato più liberante all'eterna lotta per la libertà; ma è chiaro che l'inizio di questa marcia impone da parte del cittadino il possesso di quell'alto concetto di sè — il senso della *gloire* di Luigi XIV — che indissolubilmente deve accompagnare il potere, che è il presupposto dell'esercizio del potere.

INDICE

CAPITOLO III

I PARTITI DENTRO IL PARLAMENTO E CONTRO IL PARLAMENTO

CAPITOLO IV

L'ATTUAZIONE DIFFICILE: IL CASO DELLA RIFORMA RADIOTELEVISIVA

Capitolo V

IL POTERE DEI PARTITI E L'ORDINAMENTO DI FATTO

Capitolo VI

LA COSTITUZIONE INESISTENTE